

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.824
30 de noviembre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ESTADO Y DESARROLLO:

LA NECESARIA RECONVERSION DEL SECTOR PUBLICO
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE*

- * Este documento fue preparado por el señor Eugenio Lahera, Asesor Regional de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

89-11-1929

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. MARCO ANALITICO	4
1. Sector público y sector privado	4
2. El problema principal: ¿menos o mejor sector público? ...	7
II. CARACTERIZACION DEL SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	11
1. Visión de conjunto	11
2. Algunas comparaciones internacionales	17
3. La crisis de la economía y la crisis del sector público	20
4. Una evaluación provisional: subajuste y ajuste recesivo .	23
III. LA RECONVERSION DEL SECTOR PUBLICO	26
1. Los desafíos de la región y el sector público	26
2. El problema fiscal	29
3. Políticas sectoriales de fomento	32
4. La privatización	35
5. Empresas públicas	38
6. Reglamentación de la economía	41
7. Política de inversiones extranjeras	42
8. Reforma administrativa	47
9. El sector público y la equidad	48
10. Reforma del estado y sistema político	50
CONCLUSIONES	51
Anexo 1 Índice de Cuadros	58
Anexo 2 Evaluación instrumental de políticas públicas	77

INTRODUCCION

El debate sobre el estado y el desarrollo es la discusión de mayor centralidad y amplitud respecto del presente y el futuro de la economía regional. Entre las razones de la importancia de esta discusión se cuentan la gran significación del sector público como agente económico, tanto directo como en su papel regulador; el énfasis puesto por el pensamiento económico de los países desarrollados en la reducción de la presencia estatal en la economía; las deficiencias evidentes en el desempeño global del sector público en muchos países de la región; y la crisis de la modalidad de financiamiento externo prevaleciente hasta 1982. Esta última circunstancia desencadenó una situación crítica más generalizada, al exponer un conjunto de debilidades y rigideces del estilo de desarrollo prevaleciente en la región.

Sin embargo, la realidad regional es distinta a la de los países desarrollados y es heterogénea entre los distintos países. Tanto el sector privado como el público de la región difieren en aspectos importantes de los de los países desarrollados; y a nivel nacional existen situaciones muy diferentes en cuanto a la participación del sector público en la economía. Las estructuras de diversos mercados regionales adolecen de fallas más profundas y más extendidas que las de los países desarrollados y el mayor grado de desestructuración social hace necesario atemperar los efectos concentradores del mercado. Por otra parte, cualquiera opción pragmática para la región reconoce un papel para el sector público en el proceso de desarrollo, más allá del correspondiente al de los países desarrollados. En definitiva, la indudable necesidad de modificar el desempeño del sector público en los países de la región es principalmente una cuestión de calidad y orientación, no tanto de cantidad.

De lo anterior se desprende la necesidad de enfocar mejor el debate sobre el tema para lograr propuestas de políticas más ajustadas a la realidad nacional y regional. Este trabajo tiene un carácter introductorio y general sobre el tema y hace abstracción de las significativas diferencias en la situación de las economías nacionales.

El estudio consta de tres partes. En la primera se realizan algunas consideraciones sobre el papel de los agentes --especialmente los públicos-- en el proceso de desarrollo. Se busca sustituir un enfoque meramente "cuantitativo" de la participación del sector público en la economía por otro que considere las características del conjunto del sistema económico y analice el sector público bajo ese prisma.

En la segunda parte se describe y analiza el sector público de la región; se perciben importantes diferencias con el correspondiente a los países desarrollados y de algunos países del Este de Asia, así como un grado significativo de heterogeneidad regional. Se analiza también la relación del sector privado con el sector público, concluyéndose que existen diferentes patrones de relacionamiento. Se comprueba que el principal elemento común al sector público regional es la profundidad de la crisis presupuestaria fiscal y su secuela de impactos macroeconómicos. El tipo de ajuste que se ha llevado a efecto tiende a lesionar la capacidad de recuperación del sector público.

La tercera parte se inicia con un examen del papel del estado respecto de la transformación productiva en equidad y en democracia, propuesta por la CEPAL. A continuación se analizan diversos aspectos de dicho papel; el problema fiscal; las políticas sectoriales; la reglamentación de la economía y la política de inversiones extranjeras; la privatización, las empresas públicas y la reforma administrativa; consideraciones referidas a la equidad y al sistema político.

Por último, se detallan algunas conclusiones del trabajo.

Los antecedentes estadísticos se encuentran agrupados en el Anexo Estadístico, al que sigue otro sobre la evaluación instrumental de las políticas públicas.

I. MARCO ANALITICO

1. Sector público y sector privado

La discusión sobre el papel del sector público en el desarrollo regional es antigua, pero sus elementos han ido modificándose y en los años recientes han cambiado sustantivamente.

Tradicionalmente se ha polemizado respecto de las virtudes del sector público y del sector privado, con frecuencia en términos ideológicos y a menudo con abstracción de la realidad regional. Mientras el sector público apela a los intereses generales, el sector privado postula una mayor eficiencia, sofocada por la sobreextensión del sector público. Ambos discursos tienen elementos de verdad y elementos de representación.

En un extremo se invocan supuestas características y bondades de los agentes privados (eficiencia, asignación óptima de recursos, capacidad de adaptación e innovación), las que se presentan en contraposición a supuestas deficiencias de los agentes públicos (ineficiencia, mala asignación de recursos, burocratismo). Todo ello desemboca en otorgar de por sí un valor a la reducción de la presencia gubernamental en la economía en todos sus órdenes.

En el otro extremo, se tiende a asignar atributos y virtudes a los agentes públicos (racionalidad, coherencia, actuación para el "bien común", visión de futuro) lo que lleva a otorgar al estado un papel dominante en el proceso de desarrollo, a veces incluso a costa del desempeño de los agentes privados. Así, en ambos extremos se emiten juicios de valor que privilegian a uno de los agentes sobre el otro, en vez de admitir que ni los agentes públicos ni los privados siempre tienen las características que se les atribuyen. 1/

Ambas visiones extremas comparten una valoración normativa de su respectivo agente preferido y las prescripciones de políticas de ambas orientaciones son de esencia cuantitativa: más sector privado o más sector público.

En los países de América Latina y el Caribe ni el sector público sirve siempre los intereses generales y del modo más eficiente posible, ni el sector privado opera en condiciones de competencia abierta como regla general. En la región son poco habituales las confrontaciones de precios y la captura de rentas tecnológicas; las firmas con capitalización elevada son relativamente pocas. Por otra parte, numerosos subsidios no son evaluados ni tienen como contrapartida requisistos de desempeño determinados; incentivos temporales se transforman en permanentes y la protección interna y externa va más allá de lo conveniente y por períodos excesivos; los mercados de capitales son pequeños y poco transparentes; 2/ existe un fuerte racionamiento del crédito el que, además, discrimina en contra de las operaciones de riesgo o de largo plazo; la fuga de capitales alcanza niveles importantes en varios países.

Por otra parte, la relación entre el sector público y el sector privado en América Latina y el Caribe está lejos de ser unívoca y constante. En algunos casos ha sido de complementariedad y codeterminación y en otros de distancia y confrontación. El sector público con frecuencia ha abierto caminos al desarrollo del sector privado --en algunos casos realizando inversiones de grandes magnitudes o en sectores de infraestructura-- en otros subsidiando diversos costos, tales como los financieros y laborales; 3/ en otros todavía mediante reglamentaciones protectoras o de fomento de la industria nacional. Sin duda han existido desencuentros pero también han sido frecuentes las simbiosis mutuamente ventajosas para el sector privado y el sector público; han existido casos de utilización

del sector público para el avance de intereses exclusivamente privados y han existido casos de sofocamiento de la actividad privada por el estado; ha existido estatización de la economía y privatización del estado, a menudo como parte de un solo proceso.

El sector público no puede guiar sus decisiones de inversión de modo exclusivo por consideraciones de rentabilidad, tampoco puede quebrar o cerrar empresas deficitarias y le es difícil despedir trabajadores. Por otra parte, consigue crédito más barato. El desarrollo del sector público ha sido también heterogéneo al interior de la región. En algunos países ha promovido activamente el desarrollo del sector privado, mientras en otros el papel político-social es fundamental; en unos países es fuerte y tecnocratizado, en otros débil y periódicamente inundado por nuevas oleadas políticas.

La intervención del sector público en la economía tuvo un papel positivo en diversos aspectos del período anterior del desarrollo regional, especialmente en el establecimiento de algunas bases del crecimiento en las que el sector privado no invertía por su propia debilidad, su aversión al riesgo, o ambas cosas. La infraestructura física y de comunicaciones, la energía, la educación y la solución de diversos cuellos de botella del sector industrial se cuentan entre sus logros.

Dicha intervención también adoleció de diversos defectos, en el área de producción de bienes y servicios --proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior--; en la de incentivos y regulaciones --exceso de protección, orientación de las empresas transnacionales al mercado local--, en el desarrollo social, el que favoreció de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica y llegó menos a los pobres; y en la propia administración pública, con su ineficiencia, burocratismo y sobreempleo.

El sector privado, por su parte demostró con frecuencia aversión al riesgo productivo, tendencia a fugar capitales y a la conformación de nichos rentísticos y de relaciones prebendarias con el sector público. Con frecuencia hubo incumplimiento de las obligaciones tributarias, pese a la elevada concentración de los ingresos imperante en la región.

En suma, el sector público y el sector privado son causa y, simultáneamente, son efecto, de las características del proceso de desarrollo de cada sociedad; de hecho, es frecuente que compartan virtudes y debilidades. El sistema económico resultante se ha caracterizado en su conjunto por bajos niveles de productividad, rentismo, distorsiones en los precios y escasa incorporación del progreso tecnológico. 4/ La búsqueda de ganancias a través de actividades improductivas (directly unproductive profits, DUP) es generalizada, tanto en la evasión tributaria o de controles, el pago de sobornos y las actividades ilegales de comercio exterior como en otras formas de generación de renta. 5/

En definitiva, la causa de la actual crisis de la relación público-privado es más compleja que la mera presencia, erosionadora de su entorno, de un sector público ineficiente semiparalizado. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejar en vez de acercar a la comprensión de la realidad.

2. El problema principal: ¿menos o mejor sector público?

En la teoría han formalizado las realidades anteriores y se fundamenta la actividad económica del sector público en la existencia de diversas "fallas de mercado". Dichas fallas corresponden a la falta de competencia, a la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de

mercados incompletos o de falta de información, entre otros factores. 6/ Fenómenos tales como las barreras de entrada, falta de oportunidades de aprendizaje por la práctica y rentas tecnológicas caracterizan a los mercados reales.

Desde los inicios de la "economía del desarrollo" ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países en desarrollo. 7/ Esto por la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y por la menor e inferior información disponible para los agentes económicos privados. Las diferencias entre países de distinto nivel de desarrollo se refieren no sólo a la dotación de factores sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluyendo el funcionamiento de los mercados. Es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las firmas en particular. En definitiva, la "falla de mercado" es más generalizada en los países en desarrollo que en los países desarrollados y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo. 8/

Por otra parte, dichas "fallas de mercado" son, en muchos casos verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacíos que el sector público a menudo intentó cubrir de algún modo. En la literatura se clasifica este tipo de problemas como falla de mercado "dinámica". 9/ Por definición, la actividad del sector público a este respecto debe ser temporal.

Han existido y existen, por lo tanto, bases para una intervención pública "correcta" y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública. 10/ En algunos casos la posibilidad de efectuar correcciones "de mercado" a las "fallas de mercado" han sido escasa o sencillamente inexistente.

Por otra parte existe también "falla del estado", ya que éste presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado: también enfrenta problemas de información, por ejemplo. El sector público está lejos de ser una agente sin problema de eficiencia y eficacia: en ocasiones la intervención del estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas o, como sucedió, en el manejo de la deuda externa. Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas 11/ o excesivamente prolongadas.

Por otra parte, la reglamentación estatal puede ser promovida por intereses particulares, los que intenten obtener beneficios de ella. 12/ Como resultado de dicha reglamentación pueden producirse efectos socialmente negativos. 13/ La desreglamentación puede, por lo tanto, tener efectos positivos. 14/

En síntesis, no se trata de reemplazar el mercado por el estado, sino de intervenir para suavizar y a la larga, corregir, los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falta de mercado. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible. Al mercado y el sector privado le compete primordialmente la función de producir; al estado, los equilibrios macroeconómicos, lo redistributivo y los cuellos de botella críticos al desarrollo: divisas y el proceso de ahorro e inversión.

Conforme a la visión neoestructuralista de la intervención estatal los problemas económicos centrales de los países subdesarrollados son endógenos o estructurales; de allí que para crecer no baste con precios correctos o liberalización. El mercado debe ser complementado por una acción estatal que, aparte de sus funciones clásicas (por ejemplo bienes públicos, equilibrios macro, equidad), incluya, dentro de los límites de su capacidad administrativa y financiera: la promoción o simulación de mercados ausentes (por ejemplo mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); el fortalecimiento de mercados incompletos por ejemplo el tecnológico; la eliminación o compensación de distorsiones estructurales (por ejemplo concentración de propiedad; segmentación de mercado de capital); la eliminación o compensación de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades, aprendizaje industrial o del sector externo. 15/

La calidad de la intervención del estado es, con frecuencia, un tema de mayor relevancia y finura que la mera cantidad. Menos estado, en abstracto, no es siempre conveniente: en cambio siempre es posible pensar en una mejor intervención estatal.

II. EL SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1. Visión de conjunto

El sector público ha influido e influye de modo variable en diversos aspectos básicos del desarrollo regional: inversión y financiamiento; distribución del ingreso y desarrollo social; y comercio exterior. Su influencia se ha ejercido como agente directo y también como regulador; en la primera calidad ha operado a través de empresas públicas en una diversidad de sectores, con diferentes agencias de intermediación financiera, mediante la provisión de servicios públicos y la transferencia de subsidios a los sectores más pobres y, en ocasiones, con instituciones de comercio interno y/o internacional. Parte considerable de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico regionales ha sido realizado en el ámbito público.

Por otra parte, el sector público reglamenta con distinta cobertura y orientación diversos precios estratégicos para el funcionamiento de la economía y orientadores de decisiones microeconómicas, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los aranceles y otras restricciones al comercio exterior, los salarios mínimos y, al menos parte, la reajustabilidad de los sueldos y salarios, entre otros.

La reglamentación económica suele ser abundante y compleja en la región, lo que dificulta su evaluación y modificación, además de la existencia de intereses establecidos en torno a la constelación reguladora actual. En estos casos de regulación "constitutiva" también se enfrentan dificultades analíticas y de intereses arraigados. La sobrerregulación es, en parte, autoinducida por una administración que, como toda burocracia, adquiere vida propia y transforma su supervivencia y ampliación en un fin en si misma.

El sector público de la región incluye activos de diverso origen y diferente funcionalidad. Ellos corresponden grosso modo al estado desarrollista, al estado de bienestar y al estado como salvador de firmas privadas con problemas: el sector público incluye activos traspasados desde el sector privado nacional y transnacional por diversas razones y con diferentes modalidades.

Es difícil cuantificar de modo adecuado una participación tan multifacética y cuyas modalidades varían significativamente entre países y entre períodos. Con frecuencia se utiliza como indicador el de la participación del sector público en el gasto del PIB; ésta llegó a poco más de 30% entre 1982 y 1984 (cuadro 1). Este indicador del gasto público como porcentaje del PIB apunta una importante heterogeneidad del sector público en la región, ya que el rango de dicha participación va de 8.6% a 53.9% (cuadro 2). Sin duda existen problemas de tipo contable y también de enfoque institucional, pero subsisten diferencias de consideración, más allá de la imprecisión de las estadísticas. La referida heterogeneidad del sector público es un dato básico de la situación regional.

Por otra parte, el Banco Mundial ha estimado índices de distorsión de precios para diversos países, los que podrían considerarse un indicador de la extensión relativa de la regulación. ^{16/} Este enfoque, sin embargo, es discutible tanto desde un punto de vista de método como desde uno sustantivo. Aún así, resulta evidente la dispersión de los incentivos y restricciones en la región.

La participación del sector público en la inversión alcanza a de 41% en promedio, con importantes diferencias nacionales y por períodos, con un rango de 15% a 48% (cuadro 3). La participación pública en la gestión financiera varía bastante. Sin duda el sector público ha tenido un papel de importancia en la acumulación de capital en la región, más allá de los problemas que presentan

el financiamiento, el destino y los resultados de dicha inversión. 17/ Inclusive la movilización de capital privado para inversión en actividades estratégicas debió ser acompañada, en muchos casos, por transferencias de capital público, protección desmedida y prolongada o subsidios de diferente índole. 18/ El sector público cumplió en estos casos un papel sinérgico indudable.

Este sector ha ejercido un papel de fomento del desarrollo principalmente mediante la provisión de infraestructura, comunicaciones y energía. Por su propia naturaleza estas inversiones generan externalidades positivas pero tienen retornos menores al capital, si bien son indispensables, especialmente en niveles relativamente bajos de desarrollo.

En el comercio exterior el estado se encuentra en posiciones muy diversas, desde la de exportador principal hasta la de no tener participación alguna en las exportaciones. Por otra parte, el sector público es administrador de un volumen variable de las importaciones nacionales.

La participación del sector público en las diversas actividades económicas es también muy variada. La orientación productiva de las mayores empresas públicas a principios de la década se distribuía de manera desigual entre el sector energético (38% a 78%), las comunicaciones (3% a 13%), el transporte (entre menos de 1% a 8%), comercio (desde menos de 1% a 7%), minería (desde 1% a 49%) e industrias manufactureras (de casi 1% a 14%) (Cuadro No.4).

En el terreno propiamente industrial su presencia ha sido menor, en general, destacando allí una fuerte presencia de las empresas transnacionales. Esta es una de las diferencias de la región con la experiencia de los NICs asiáticos. 19/ La participación de las empresas del sector público en las ventas de

las 50 mayores del sector industrial alcanzó un promedio de 15% en 1983 (cuadro No. 5).

En términos generales el sector público regional adolece de una fragilidad fiscal estructural. La considerable actividad inversora del estado, la expansión constante de servicios sociales y del empleo público, así como los crecientes subsidios, han tenido como contrapartida aumentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta tendió a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a que las bases tributarias no se ampliaron al ritmo de éstos y a que en muchos casos se fue erosionando el cumplimiento impositivo. (cuadro 1). Mientras los gastos públicos han solido ser inelásticos a las fluctuaciones de la coyuntura, la recaudación tributaria tiende a ser pro-cíclica y además resulta erosionada por la aceleración de los procesos inflacionarios. Por otra parte, cuando existe una escasa capacidad de control tributario efectivo, la expansión de los ingresos tributarios resulta, en buena medida, regulada por la disposición de los particulares a tributar. En algunos países y períodos, los déficit fiscales permitieron que el estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, implicaron un financiamiento inflacionario. El acelerado endeudamiento de la década de los setenta y las crisis financieras internas agregaron un peso insoportable a los gastos fiscales, convirtiendo --en la mayoría de los países-- la fragilidad fiscal subyacente en crisis fiscal manifiesta a principios de los años ochenta. 20/

El establecimiento de empresas públicas obedeció a distintas motivaciones: la provisión de algunos bienes y servicios públicos basada en un monopolio natural o correspondiente a servicios que se buscaba subsidiar; el suplir la falla o falta de mercado en sectores o actividades en los que, por ejemplo, no existía interés

o capacidad del sector privado en invertir; la estatización de firmas por razones estratégicas; y la estatización de firmas no rentables, a las que se decidía salvar de la quiebra.

El heterogéneo conjunto de empresas públicas comparte diversos problemas principalmente financieros y de gestión. Los primeros pueden originarse en políticas de precios subsidiados, la falta de control de los costos operativos y de inversión, la superposición de objetivos económicos y sociales de difícil evaluación conjunta o en la práctica de transferencias sistemáticas al fisco, incluyendo el endeudamiento externo.

En cuanto a la gestión, la función ejecutiva de las empresas públicas es con frecuencia inestable y se ve sometida a un conjunto de restricciones que dificultan o distorsionan el desarrollo de sus actividades principales. En otros casos dichas empresas operan con gran independencia y siguen sus propios fines burocráticos, con un bajo nivel de coordinación con el resto del sector público.

Más allá de la recurrencia de algunas características, las empresas públicas de la región formaban un conjunto de alta heterogeneidad hasta la crisis. Existen empresas que operan exitosamente en mercados competitivos y con un elevado nivel de eficiencia, mientras en el otro extremo sólo la masiva transferencia de recursos públicos permite la sobrevivencia de algunas empresas altamente ineficientes y de baja o nula capacidad de capitalización. Existen empresas públicas con elevados niveles de capacidad técnica y financiera, reprimidas por políticas sectoriales restrictivas; empresas que mantienen una relación prebendaria con proveedores privados; y empresas que han sido estatizadas para evitar su quiebra, incluso sin consideración de su viabilidad económica. Como es evidente, el impacto de las empresas públicas sobre la eficiencia agregada es muy variable.

En varios países las empresas de propiedad estatal tienen una participación elevada en la inversión bruta y --en general-- una bastante menor en el valor agregado total. También en este subsector es frecuente un perfil particular del tipo de inversión que se realiza, problemas de sobreinversión y de mala administración (cuadro 6).

La vinculación entre las empresas públicas y la situación financiera del sector varía de un país a otro, y de una situación a otra dentro del mismo país. Así, en algunas situaciones se producen transferencias relativamente importantes del gobierno central a las empresas, mientras en otros son las empresas las que aportan al balance financiero del sector público en su conjunto. En general, en aquellos países en que se produjo un rezago en el ajuste de tarifas, las empresas públicas tendieron a contribuir a elevar el déficit del sector público.

En algunos países y períodos el sector público ha contribuido a financiar a las empresas públicas mediante transferencias relativamente importantes, mientras en otros han sido las empresas las que han aportado al balance financiero del sector público en su conjunto (cuadro 7). Estas empresas en general han contribuido de modo importante a elevar el déficit del sector público, si bien existen excepciones (cuadro 8).

En el período anterior a la crisis se siguieron políticas bastante diversas respecto de las empresas públicas: en unos casos se las racionalizó, se actualizaron sus tarifas y se mejoró su gestión; en otros se las utilizó para obtener financiamiento externo. 21/

Finalmente, en América Latina existen alrededor de 12.650 gobiernos locales y un número bastante menor de gobiernos regionales. La participación de los gobiernos locales en el gasto público es en general menor al 10%, con la excepción de

Ecuador. La participación de las transferencias de otros niveles de la administración pública en dichos gastos representa una proporción muy variable, ya que fluctúa entre 2.4% y 73.3% del total (cuadro 9).

Como resultado de este conjunto de situaciones de las que se ha dado una apretada síntesis, existía un importante grado de diferenciación del sector público en la región.

2. Algunas comparaciones internacionales

A diferencia de lo ocurrido en otras situaciones consideradas paradigmáticas, en las que una sociedad civil relativamente fuerte y homogénea se organizó en estados nacionales, en diversos países de la región el estado ha cumplido un papel de aglutinador y organizador de la sociedad civil. La estructuración social y política relativamente precaria de varios países encontró un complemento indispensable en el estado. Este se constituyó así en un referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales y en piedra de toque de las ideologías, posiciones políticas y estrategias de desarrollo. Las razones que determinaron su importancia también previnieron su fortaleza: una visión tecnocrática del bien común tuvo que coexistir con fuertes y precisas tensiones y choque sectoriales en demanda de atención privilegiada para problemas particulares. Este conjunto de relaciones, a su vez, estuvo sobredeterminado por visiones ideológicas originarias, con frecuencia, de realidades bastante diferentes a las locales.

El papel del sector público en América Latina difiere cuantitativa y cualitativamente del correspondiente a los países desarrollados. El estado en la región interviene más directamente en la producción de bienes y servicios y es un mayor inversionista y empleador; es el fiel de la balanza entre una multiplicidad de políticas globales y sectoriales; y cumple un importante papel de

estructuración política y social de sociedades más desestructuradas.

Por otra parte, en términos generales el sector público regional se diferencia del de algunos países asiáticos en desarrollo en su mayor énfasis relativo en el gasto público social y menor en defensa, por ejercer una regulación más generalizada, --poco selectiva e incoherente a menudo-- y una menor presencia pública en los sectores industriales de punta; 22/ en promedio, su participación en la inversión es menor que en Asia. 23/

Desde otro punto de vista, la distribución del ingreso en América Latina en su conjunto es considerablemente más concentrada que en los países del Este de Asia, por ejemplo. En promedio, mientras el 20% más rico de la población es 21 veces más rico que el 20% más pobre en la primera región, lo es 9 veces en la segunda. 24/

La participación promedio del sector público en el PIB de la región es bastante inferior a la de los principales países desarrollados, cuyo promedio llegó a cerca del 45% entre 1982 y 1985. Por otra parte, es superior a la de los países en desarrollo de Asia (Cuadro 1). Como se verá más adelante, estas diferencias se explican en parte por las diferentes composiciones de los gastos públicos por región, los que, a su vez, corresponden a funcionalidades diferentes.

La comparación de América Latina y Asia señala que la relación tamaño del estado / crecimiento económico no es lineal, ya que a una participación agregada relativamente similar del gasto público en el PIB, se observa una diferencia importante de crecimiento: otros son los factores más determinantes, tales como el déficit, la inflación y el nivel de deuda. 25/ Por otra parte, como muestra el caso de Corea del Sur, un grado relativamente alto de intervención "adecuada" --control del déficit público y

una orientación de crecimiento a largo plazo basada en el dinamismo de las exportaciones-- y un nivel de ingresos más igualitario --basados en parte en la reforma agraria de los años cuarenta y cincuenta-- puede dar buenos resultados. 26/

Como puede verse en el cuadro 10 el sector público de la mayoría de los países de la región dedica una parte mucho más alta de sus gastos al pago de intereses que el de los países desarrollados; más del doble en 1985, después de haber sido casi idénticas en 1980. Los países en desarrollo de Asia aumentaron mucho menos dichos pagos en este período.

Los gastos de capital del sector público regional y el de Asia representan una proporción más elevada que en los países desarrollados, pese al descenso ocurrido desde el inicio de la crisis. El descenso más brusco, sin embargo, se dió en América Latina y el Caribe. La explicación se encuentra en el tipo de ajuste elegido, como se verá más adelante.

La participación de los sueldos y salarios en el gasto público es mayor en la región, pese a que también ha decrecido; aunque sin llegar al nivel de Asia. Los subsidios y otras transferencias corrientes son menores que en los países desarrollados, pero mayores que en Asia (cuadro 10). Todos estos promedios ocultan significativas diferencias nacionales.

La composición promedio de los ingresos públicos de los tres grupos de países revela también notables diferencias. La participación de los impuestos al capital es más baja en América Latina y el Caribe; por otra parte, la seguridad social es mucho más importante en la región que en Asia, si bien es menor a la de los países desarrollados (además, varios países asiáticos no incluyen la cuenta de seguridad social en el gobierno central). La participación de los impuestos a las transacciones comerciales

externas es sustancialmente menor en la región que en Asia, pero muy superior al de los países desarrollados (cuadro 11).

Los ingresos impositivos de América Latina y el Caribe son bastante menores que las correspondientes a los países desarrollados en relación al PIB, si bien son mayores que en Asia. Los impuestos a las ganancias y al capital son notablemente bajas en la región (Cuadro 12). El peso del gasto público se reparte de modo más inequitativo en América Latina y el Caribe.

En promedio, el déficit público de las tres regiones no ha sido muy distinto hasta la reciente crisis, a partir de la cual el de la región aumenta con mayor velocidad (cuadro 13).

3. La crisis de la economía y la crisis del sector público

El origen inmediato de la crisis fiscal se encuentra en el patrón de financiamiento de la economía regional durante la segunda mitad de los setenta y hasta 1981. 27/ El colapso de dicha modalidad de financiamiento afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que se hizo cargo también de una parte variable de la deuda privada. Dos tercios del viraje en la transferencia de recursos al exterior corresponde al sector público, equivalente a alrededor de 4% del PIB.

En la crisis de la modalidad de financiamiento externo fueron importantes tanto factores exógenos como endógenos. Entre los primeros se destaca el cambio en las tasas de interés, de negativas a positivas; el deterioro de los términos del intercambio; y el exceso de préstamos riesgosos concedidos por la banca internacional (overlending). 28/ Entre los endógenos fueron importantes la frecuente evaluación inadecuada de proyectos y el aumento excesivo del endeudamiento en relación a la capacidad de pago que se generaría con el ahorro externo.

El efecto de la crisis sobre el presupuesto público fue en general adverso, pero fue peor en unos países que en otros. El corte del flujo de capitales limitó la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior y el alza de interés internacional aumentó el peso del servicio de la deuda pública externa. En muchos países de la región los gobiernos avalaron una fracción de la deuda privada con el exterior, alcanzándose altos niveles de deuda de responsabilidad pública (cuadro 14), de tal modo ha resultado frecuente que el costo emergente de la divergencia entre la tasa de interés pagada y la tasa de retorno percibida (especialmente en divisas) lo pague el sector público, sin importar donde ésta se originó. A veces la correspondiente deuda interna del sector privado con el sector público se licuó y en otros casos el estado subsidió a los deudores privados y al sistema financiero doméstico para evitar un colapso de este último; todo lo anterior presionó las finanzas públicas. 29/

El sector público tiene un papel principal en los esfuerzos de ajuste, tanto por su diversificada participación económica y social de pre-crisis, como por su condición natural de regulador de la economía nacional. La direccionalidad de los esfuerzos de ajuste del sector público es un tema de la mayor relevancia; ha sido frecuente que el papel que se ha asignado a este sector en el ajuste sea exclusivamente el de su propia reducción. 30/ Casi todos los componentes de los programas de ajuste tienen implicaciones fiscales, especialmente las políticas cambiarias y de comercio exterior, así como la liberalización financiera y de precios.

El ajuste recesivo deterioró los ingresos fiscales, tanto por el menor nivel de actividad interna, y la consiguiente disminuida recaudación tributaria, como por la caída de las importaciones y su secuela sobre la recaudación proveniente del comercio exterior así como por el efecto Oliveira - Tanzi. Por

último, el esfuerzo de ajuste de las cuentas externas obligó a afectar devaluaciones reales de la moneda nacional, provocando un aumento del déficit en términos reales y un serio problema de transferencia interna en aquellos países donde el sector público es deficitario en moneda extranjera. 31/

Dada la magnitud del vuelco en la transferencia externa del sector público, resultó imposible para la gran mayoría de los países conseguir estos recursos por medio de un ajuste fiscal real --es decir, gastando menos (a costa de la inversión, los salarios, el empleo público o los subsidios al sector privado) o elevando sus ingresos (a través de una mayor tributación o alzas en las tarifas públicas). Estas dificultades redundaron en un mayor endeudamiento interno y en un incremento de la emisión. 32/

Una vez limitado el financiamiento externo hubo de tornarse al financiamiento interno, incluyendo proporciones variables de creación de circulante, cambios en las exigencias de reservas, mantención forzosa por los bancos de bonos público de tasas controladas, controles gubernamentales de las tasas de interés doméstico con racionamiento de crédito, préstamos bancarios a tasas de mercado y venta directa de bonos públicos al sector público no financiero a tasas de mercado, entre otros. 33/

En definitiva, la crisis fiscal del sector público no corresponde a un aumento de los gastos de fomento económico; más bien se ha utilizado a la baja de la inversión pública, como un mecanismo fácil de contracción de la absorción 34/ (Cuadro 15). Esto contradice el sentido común económico respecto del ajuste.

La atención de las funciones tradicionales del sector público se ha visto alterada por el aumento del pago de intereses a cargo del estado. Este efecto es particularmente preocupante en el caso de la atención del bienestar social.

En distintos países se ha buscado también modificar la dotación de activos bajo control estatal a través de diferentes mecanismos, incluyendo la privatización y la reprivatización, la venta parcial, la extinción y la fusión de empresas.

Desde otro punto de vista, durante los últimos años se han generado profundos cambios en el régimen de incentivos de la región. Entre ellos destacan las modificaciones en las políticas cambiarias y de comercio exterior orientadas a la generación de superávit comerciales, así como en la política fiscal. También ha habido importantes variaciones en la política de precios en general, así como en la crediticia y financiera. Lo mismo ha ocurrido a nivel sectorial con la política agrícola e industrial. El debate sobre subsidios y transferencias ha emergido con fuerza, si bien es frecuente que falte la información adecuada para profundizarlo. El régimen de incentivos del sector público ha tenido diversas modificaciones en diferentes países de la región; en algunos países ha mejorado la capacidad de evaluar proyectos de dicho sector. La desreglamentación y el otorgamiento de concesiones han sido poco frecuentes y sus resultados de poca significación. Por otra parte, existen también lecciones respecto de algunas liberalizaciones no exitosas, como algunas en el ámbito financiero. 35/

En síntesis, a la diversidad de situaciones iniciales se ha sumado la diversidad de las modalidades de ajuste utilizadas. Los resultados son también diferentes, como lo comprueba la evolución de las tasas de interés y de inflación, del déficit primario y fiscal así como del de la cuenta corriente; el crecimiento del producto, las exportaciones y las importaciones.

4. Una evaluación provisional: subajuste y ajuste recesivo

Como solución a la crisis, la sabiduría convencional ha insistido en una agenda impracticable para la región: ajuste recesivo con

transformación productiva y simultáneas y elevadas transferencias al exterior.

El sector público aparece como el "financista de último recurso" de todas las cuentas, lo que es especialmente poco realista, si se consideran sus características ex-ante de la crisis. El conjunto de tareas que se le ha impuesto excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía en la mayoría de los países: el sector público tiene hoy menos recursos y menor capacidad de administrarlos adecuadamente y sin embargo, tiene mayores responsabilidades y problemas que atender. Se le pide que simultáneamente sirva la deuda, reduzca su gasto, invierta menos, pague peores salarios y que sea más eficiente. Y todo esto en un contexto de reducción de su participación agregada en la economía y de aporte potenciado a la transformación productiva regional. El enfoque "cuantitativo" y de corto plazo tiene claros componentes destructivos. El sector privado, por su parte ha solido refugiarse en el sector público, disminuir su inversión y mantener elevados niveles de capital fuera de la economía nacional.

Como resultado de estos objetivos contradictorios e irrealizables en algunos casos, se ha deteriorado aún más el desempeño del sector público. Este empieza a presentar serios vacíos en el cumplimiento de algunas funciones principales, tales como la atención pública de las necesidades básicas y el fomento de la equidad, la mantención de un conjunto de equilibrios macroeconómicos básicos y el evitar algunos estrangulamientos centrales: divisas, ahorro e inversión. ^{36/} El tipo de ajuste público que se ha llevado a cabo ha devenido perverso; en unos casos por una orientación parcial y limitada, que podría caracterizarse como de subajuste y en otros, por políticas que han excedido las necesidades de un ajuste positivo. Los resultados suelen parecerse, pero las causas difieren.

La promoción del sector privado ha sido abandonada, aumentándose el énfasis en la reforma fiscal y de las empresas públicas. El supuesto de un sector privado que no requiere fomento, sino espacio para actuar, está lejos de ser evidente ¿Cuánto del ajuste debería realizarse en el sector público y cuánto en el privado? ¿Cómo se estiman ambas proporciones?

III. LA RECONVERSION DEL SECTOR PUBLICO

1. Los desafíos de la región y el sector público.

La que se iniciara en 1982 como una crisis del sector financiero externo regional se ha desarrollado en una situación crítica generalizada en América Latina y el Caribe. Sobre el trasfondo de problemas estructurales de larga data, los recurrentes reajustes macroeconómicos asociados al servicio de la deuda, a la crisis fiscal y a la escasez de divisas han adquirido una dinámica propia que se refleja en las crecientes presiones inflacionarias, el debilitamiento de los procesos de inversión y la reducción de la capacidad de maniobra de la política económica. ^{37/} Las ruedas de negociación de la deuda externa y las diversas modalidades de ajuste recesivo aplicadas en la mayoría de los países de la región no han reestablecido el flujo positivo de ahorro externo, ni existen señales claras que apunten a una reiniciación vigorosa del crecimiento regional. Las "transiciones" en la deuda y el ajuste se han ido convirtiendo en impasses permanentes y puede afirmarse que la actual no es una coyuntura crítica: es el fin de un estilo de desarrollo, debido a la insostenibilidad de sus bases.

Las prescripciones varían, ya que existen diagnósticos diferentes. Sin embargo, existe un consenso generalizado en la necesidad de revisar varios aspectos relacionados con el sector público: su desempeño como agente económico directo, tanto en lo referido a sus aspectos productivos como de regulación; su crítico desfinanciamiento; su relación con los agentes privados nacionales y transnacionales en sus diferentes facetas: regulación, incentivos, políticas macroeconómicas, régimen de comercio exterior; y su papel de impulsor del desarrollo social.

El sector público es también un actor de importancia en el proceso de transformación productiva. En primer lugar, mediante la mantención de una marco macroeconómico estable y de relativo

equilibrio y previsibilidad fiscales. En segundo lugar a través de una revisión profunda del régimen de incentivos y reglamentaciones, de modo de hacerlo más transparente y de acercar las condiciones económicas a niveles de mayor competencia y productividad. En tercer lugar mediante políticas sectoriales; pocas, selectivas y orientadas a crear o apoyar ventajas comparativas dinámicas. Y en cuarto lugar, vía participación pública directa en casos específicos. Se requiere lograr el desarrollo y adaptación de tecnologías, la readecuación y fortalecimiento de los sistemas educativos y de salud, mejoras en la infraestructura de comunicaciones y transportes, reformas de mayor o menor grado en los regímenes de tenencia de la tierra, mejoras en la gestión y capacidad empresarial y, en general, la superación de numerosos obstáculos de tipo organizativo e institucional.

El papel del sector público en la orientación del cambio estructural tiene su fundamento tanto en los fuertes vínculos intersectoriales que caracterizan este cambio, y que se manifiestan en rasgos del mercado incapaces de reflejar de manera satisfactoria las posibilidades futuras, como en las dimensiones sociales y políticas del cambio estructural. El gobierno puede desempeñar un papel fundamental en la coordinación de estos aspectos del cambio, así como en la solución de conflictos potenciales, antes que se socave la voluntad política necesaria para el cambio, que es una condición para el éxito del crecimiento. Como lo prueba la experiencia de otros países desarrollados y en desarrollo, el sector público puede tener una capacidad de convocatoria y concertación bastante grande, si mantiene una actitud abierta y propositiva.

La enumeración de las medidas requeridas ya apunta a una importante e irremplazable presencia del sector público en la estrategia de transformación productiva con equidad y en democracia, tanto por su gravitación específica y su activo papel

en el proceso de ajuste, como por el tipo de acciones y regulaciones que se requieren. Si bien el sector público forma parte del problema, como se vió en la sección anterior, de algún modo deberá también formar parte de la solución en la actual encrucijada regional. Como lo ilustran las experiencias pasadas en la región y en otras partes del mundo, no cabe esperar que las señales del mercado, por sí solas, puedan resolver la cuestión.

El sector público aparece como un actor principal del proceso de reforma económica; por sí mismo o en relación con los otros agentes; por acción o por omisión. Qué debería hacer el estado, cómo y con qué medios, son preguntas muy relevantes, que no admiten respuestas simples. Lo mismo sucede con la otra incógnita que debe resolverse simultáneamente: quién debe hacer lo demás y cómo debe ello articularse con el sector público.

La doble concurrencia del sector público hace más complejo el debate sobre su papel futuro y las adecuaciones que ésta requerirá. Las respuestas han sido diversas y ellas se encuentran aún en desarrollo: el debate seguirá abierto en el mediano plazo. Las principales opciones de transformación que se han planteado hasta ahora son la privatización, la desregulación, la licitación de franquicias, la liquidación de algunas empresas y la reforma y reconversión del sector público.

Quizás por consideraciones de realismo financiero se ha avanzado relativamente menos en la proposición de nuevos papeles para el estado, o en modificaciones "expansivas" de aquéllos. En cuanto a la posibilidad de realizar un ajuste positivo del papel del estado, esto es, contraer algunas funciones y simultáneamente expandir otras, ello permanece como un tema arcano por ahora. Sin embargo, esta es una tarea ineludible en la medida en que la doble concurrencia del sector público es una realidad. Una moción secuencial --primero achicar y después expandir selectivamente el sector público-- entraña diversos peligros.

Se requiere una reconversión del sector basada en una apreciación sustantiva de su papel en la próxima etapa del desarrollo en cada país de la región. Dicha reconversión considera la reasignación de recursos públicos y su utilización más eficiente, de modo de mejorar el impacto del sector público sobre la eficiencia agregada del sistema económico.

En síntesis, parece necesario sustituir un enfoque meramente "cuantitativo" de la participación del sector público en la economía, por otra que considere las características del conjunto del sistema económico y analice el sector público con esa prisma. De este modo el debate se traslada del plano ideológico o filosófico a uno más práctico: de organización, recursos humanos, interacción política, administración pública, etc., si bien la propuesta y decisión sobre la delimitación público/privado corresponden por su naturaleza a la esfera política.

2. El problema fiscal

Antes de plantear objetivos para el sector público en relación al desarrollo regional conviene determinar del modo más realista posible cuales son las restricciones financieras en las que estos deben enmarcarse. Si antes de la crisis no todo era posible de modo simultáneo, las restricciones hoy son, sin duda mayores. Por otra parte, las necesidades han aumentado y también el costo potencial de los errores. Si bien debe rechazarse la visión simplista que plantea la reducción del factor público como medio y como fin, también es cierto que las políticas públicas deben pasar por una prueba de factibilidad en relación a la brecha fiscal y a la brecha de la balanza de pagos: las que no lo logran serán, más que buenas o malas, políticas inviables. 38/

En los casos en que los ingresos de divisas son privados se plantea con especial urgencia el tema de la transferencia

interna. El principal factor causante del actual desequilibrio es el servicio de la deuda externa, aspecto sobre el cual urge una solución concertada y adecuadamente financiada. 39/ Sin embargo, en todos los casos debería plantearse la simultaneidad de las reformas económicas internas y la adecuación del financiamiento externo. 40/

La fuga de capital es una restricción severa para el financiamiento de los programas de reforma económica y es un indicador muy negativo de la actitud del sector privado regional. A fines de 1988 el stock de dicho capital equivalía a 166% de la deuda externa en Venezuela; a casi 90% en Uruguay, cerca de 80% en México y Argentina, 64% en Ecuador, 41% en Colombia, 35% en Bolivia y 26% en Brasil. 41/ La repatriación de este capital es un objetivo de importancia, el que a veces está trabado por consideraciones no económicas sino legales, por ejemplo. Ella debería ser alentada siempre que su resultado neto sea positivo: si una devaluación real es insuficiente, las transferencias de ingreso resultantes pueden incrementar la fuga que se buscaba revertir. 42/

La recuperación del ahorro público es prioritaria, tanto para impulsar la transformación productiva como apoyar la equidad social. Ello supone moderación del consumo público no esencial para el desarrollo y el aumento de los ingresos. También supone orientar el gasto público hacia fines de desarrollo y la protección de los grupos más pobres de la población.

El sector público enfrenta una serie de opciones de política para cerrar la brecha fiscal. Entre ellas está la reducción del gasto público (corriente y de capital), el aumento de la recaudación tributaria (incluyendo el aumento de las tarifas de las empresas públicas), el financiamiento del déficit a través de la emisión, el aumento de la deuda pública interna y el aumento de la deuda pública externa. El momento, la intensidad y los

instrumentos específicos en la adopción de estas políticas varía considerablemente en los diferentes países de la región. Ello explica la diferencia en la eficacia de las diversas experiencias de austeridad fiscal. 43/

La magnitud y la persistencia del efecto de los factores exógenos sobre el déficit también se debe a la debilidad de los propios sistemas institucionales en el diseño y la administración de la política fiscal.

Los sistemas tributarios en la mayoría de los países de la región se caracterizan por su alta complejidad, que normalmente reduce la base imponible a nivel agregado. Con ello la recaudación se hace muy vulnerable a las fluctuaciones internas, a los cambios en precios relativos y al volumen de comercio exterior de ciertos productos específicos. La experiencia de los países de la región indica que el aumento de la recaudación tributaria por medio de una reforma al sistema impositivo implica un esfuerzo que sólo entrega resultados efectivos al cabo de uno o más años. Por otro lado, existe un importante conflicto entre mejorar la estructura del sistema tributario y elevar su recaudación en el corto plazo. Otra cuestión relacionada es el aumento de la eficacia en la recaudación tributaria, sin perjuicio de la centralidad de la ampliación de la base tributaria.

Los gastos regionales en defensa son inferiores a los de otras regiones en desarrollo, pese a lo cual existe un margen indudable de compresión de estos. Salvo excepciones, estos gastos tienen un efecto multiplicador económico menor en la región.

Sería de especial importancia aumentar la inversión pública y además mejorar su rendimiento, para lo cual existen diversas vías, tanto de orientación del esfuerzo, como de control y evaluación de los diversos programas. La inversión pública debería ser diversificada, reconociéndose el papel decisivo de diversos

activos intangibles. Por otra parte, debe reconocerse la importancia de la mantención y el mejoramiento del stock de capital, evitando enfatizar exclusivamente las nuevas inversiones. La capacidad de evaluar proyectos del sector público debería ser sustancialmente mejorada.

3. Políticas sectoriales de fomento

El sector público no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos. Sin embargo, puede tener la capacidad de identificar aquellos proyectos que tienen más posibilidades de generar externalidades beneficiosas. 44/ En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades; el sector público es irremplazable en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades.

Algunas tareas de importancia para el sector público incluyen: el desarrollo del mercado de capitales; política de apertura comercial gradual e integrada; desarrollo tecnológico; desarrollo de recursos humanos; programa de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas; política de inversión extranjera. Su cumplimiento implica detener el deterioro de las funciones económicas del estado, el que se expresa en la disminución de la significación de los gastos en dichos rubros (Cuadro 16).

El accionar estatal debería dar lugar a las orientaciones del mercado donde ellos existan y donde no sea el caso, se deberá contribuir a su desarrollo mediante un conjunto de diferentes medidas que vayan desde las condiciones de base para desarrollos en una dirección determinada --como el desarrollo tecnológico, por ejemplo-- hasta programas selectivos en los que el sector público tenga un papel catalítico de la actividad económica. Tal

puede ser el caso de la generación de ventajas comparativas para la economía nacional.

Un autor ha caracterizado tres tipos de políticas de apoyo a la transformación productiva: 45/

a) Neutralidad: El apoyo neutral involucra apoyo para actividades particulares como investigación y desarrollo, inversiones y difusión tecnológica, sin una preferencia explícita por alguna rama económica, sector, tecnología o aptitud en particular. Mientras este enfoque de política favorece la actividad-meta por sobre otras actividades (debido a externalidades, riesgo y generación de capacidades de innovación), no afecta el beneficio privado relativo de los distintos proyectos involucrados. En este sentido, no interfiere con las fuerzas del mercado, facilitando e incluso reforzando el proceso de selección natural de los proyectos y empresas. Tanto el subsidio fiscal como el crediticio concedido a ciertas actividades, como a investigación y desarrollo o a inversiones, pueden ser mecanismos relativamente neutrales en el sentido descrito anteriormente. Estas políticas no son aplicables a inversiones indivisibles.

b) Estimulación del mercado: Este enfoque intenta reforzar el funcionamiento del mercado en el área particular de política involucrada; si tiene éxito, exime al gobierno de la necesidad de intervenir directamente en la solución de la distorsión del mercado. Aunque la incluye, va más allá de la política competitiva o antimonopólica, desde el momento en que también contempla: estimular el surgimiento y desarrollo de empresas especializadas que den servicios de infraestructura-tipo a otras empresas y también estimular el mercado por medio de

mecanismos instituciones no orientadas hacia las ganancias.

c) El enfoque selectivo-estratégico: En este enfoque, las necesidades de información para la eficiencia en la toma de decisiones son considerables, por lo que debe aplicarse en aquellos casos donde no es posible ningún otro tipo de enfoque, ya que las probabilidades de error son altas.

La política industrial con este enfoque debería tener una aproximación a la vez más sistemática - en cuanto a incluir los aspectos financieros, tecnológicos y de servicios - y más restringida, ya que no consistiría principalmente en la protección masiva e indiscriminada del sector industrial existente.

Las áreas específicas de política incluyen: fomento empresarial y capacitación de mano de obra, incluyendo estímulo a la mediana empresa y apoyo a la pequeña; incentivos a la exportación: tributarios, crédito y seguros; acciones antidumping; inversión y desarrollo tecnológico: asistencia financiera y cooperación internacional; política de inversión extranjera y regulación sobre la ingeniería nacional; programas de transferencia tecnológica para los institutos de fomento público y privado; trato tributario especial a la asesoría, capacitación y reorganización de empresas.

Los instrumentos de política incluyen: difusión de información sobre mercados y tecnología; bolsas de subcontratación y mercados regionales; transferencia de recursos; exenciones tributarias, créditos blandos, subsidios directos, asistencia técnica; diversificación de riesgos; fondos de garantía, constitución de avales y capital de riesgo, joint-ventures; promoción industrial; regulación económica: evasión tributaria,

protección al consumidor y legislación antimonopolio, propiedad intelectual, seguridad industrial y protección del medio ambiente.
46/

4. La privatización 47/

Existen diversos casos en los que podrá aumentarse la importancia relativa del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, sea mediante la desregulación de actividades, el otorgamiento mediante licencia de franquicias, o la privatización de las empresas. Existen también otros casos en los que debe considerarse la alternativa de la privatización: como parte de un conjunto de medidas respecto de empresas públicas con déficit crónicos; empresas públicas que operan en mercados en los que son sustituibles por firmas privadas; y empresas originalmente privadas y cuya racionalización las ha vuelto viables.

Por otra parte, la privatización entendida como la mera transferencia de activos públicos al sector privado parece una solución simplista en lo conceptual y de difícil realización, basada en un enfoque que enfatiza de modo unilateral el aspecto de los agentes, sin considerar adecuadamente el tema del régimen de incentivos y regulaciones, así como la estructura del respectivo mercado.

Algunos enfoques sobre el tema tienen como supuesto el que un cambio de propiedad de los activos acarrea de modo automático un cambio en las modalidades de operación y en los resultados de las empresas privatizadas. Sin embargo, la privatización por sí misma no modifica el régimen de incentivos y regulaciones económicas; más bien la corrección de diversos desequilibrios pareciera ser un prerrequisito de una privatización exitosa, cuando ella procede, y de un juicio más certero sobre su inconveniencia, en otros casos.

La discusión del tema de los efectos diferenciales de la propiedad de los diversos tipos de agentes sobre los activos tiene mayor especificidad y relevancia en un contexto en el que otras condiciones de operación han sido aclaradas. La falta de distinción entre ambos temas favorece la introducción de un fuerte componente ideológico en la discusión. Privatización y elevación de la competitividad no necesariamente son sinónimos, del mismo modo que tampoco lo sería esta última y la socialización.

La mera transferencia de activos del sector público al privado no es condición necesaria ni suficiente para establecer un mercado competitivo, y en ausencia de un aumento en el grado de competencia, muy posiblemente ella no tenga impacto alguno sobre la eficiencia agregada. Un cambio en la posición relativa de los agentes no conlleva de modo automático un cambio en las modalidades de operación y en los resultados de las empresas privatizadas.

El impacto de la privatización sobre la eficacia asignativa dependerá, en parte al menos, de la estructura del mercado, más que del tipo de propietario. Si se trata de un sector en el que originalmente no existía competencia, la privatización tendrá un impacto positivo sobre la eficiencia asignativa sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa.

Desde otro punto de vista, en un contexto competitivo o de corrección del régimen de incentivos la privatización si puede promover una mayor competitividad y eficiencia productiva y económica. Por otra parte, como prueba el caso extremo de la conversión de un monopolio público en uno privado con la misma falta de regulación, la transferencia al sector privado por sí misma no ofrece garantías al respecto. La privatización, con este enfoque, no es un fin en sí misma, sino un instrumento de

reconversión del sector público; conforme a las nuevas necesidades de cada país de la región.

Un aspecto determinante de los resultados de la privatización es el modo en que ella se realice. En efecto, la diversidad de situaciones que pueden plantearse desde el inicio y hasta después de su conclusión --en lo referido a regulaciones, por ejemplo-- pueden ser resueltas de maneras bastante diversas. De particular importancia es que en la secuencia de operaciones la privatización, esto es el cambio de agentes, no preceda, sino sea posterior a los esfuerzos de desregulación, estabilización y liberalización.

Por otra parte, existen límites indudables en cuanto a la profundidad y la velocidad de los esfuerzos privatizadores; no debería ejercerse una presión excesiva sobre el financiamiento local y el nivel de las tasas de interés.

Las transferencias a que dé lugar el proceso de privatización no deberían incluir privilegios ni subsidios desmedidos, los que debilitan el efecto conjunto o simplemente alteran la distribución de costos y beneficios. Debe evitarse la constitución o el reforzamiento de vinculaciones inadecuadas entre el sector financiero e industrial. En situaciones de monopolio de difícil desregulación, la privatización no es la mejor alternativa, pudiendo explorarse el otorgamiento competitivo de contratos de operación.

Es indispensable establecer reglas de procedimiento claras: la valoración podría ser hecha por una entidad independiente; los métodos de venta podrían incluir algún grado de competencia; la concentración excesiva de la propiedad debería ser evitada.

5. Las empresas públicas

Concentrarse en el cambio de propiedad de los activos sin modificar las condiciones de operación implicaría abandonar en una vía muerta a las empresas públicas, las que seguirán siendo muy importantes en la región, ya que la privatización no podrá alcanzar a todo el sector público. Los casos más agudos en su interior corresponden a empresas que no pueden ser privatizadas; por otra parte, muchas de las firmas reprivatizadas no formaban parte significativa del problema o no representan un alivio considerable de éste. Es evidente que las empresas con problemas para los que la privatización no es solución requieren otro tipo de medidas.

El núcleo sólido de empresas con problemas --pocas firmas suelen concentrar la mayor parte del déficit fiscal-- requiere enfoques y soluciones específicas, que incluyen su reorganización, la realización de convenios con inversionistas nacionales y extranjeros, y la subcontratación de operaciones. Respecto de esta última modalidad, cabe hacer notar que con demasiada frecuencia ella conlleva un fuerte deterioro de las condiciones de los trabajadores contratistas.

Las grandes empresas productivas públicas de la región constituyen un activo de la mayor importancia en los casos en que su base económica es sólida y su administración es mínimamente eficiente. Existen casos en que la dotación de recursos de algunas empresas públicas excede las necesidades de sus objetivos corrientes y existe sobrecapitalización, o exceso de empleo, capacidad de ingeniería o capacidad instalada en general. Corresponde entonces modificar los objetivos o modificar la dotación de recursos.

Las distorsiones en los costos laborales, materiales y financieros de las empresas públicas deberían ser eliminados, así

como los subsidios vía precios a las diversas categorías de consumidores finales. Los objetivos propiamente sociales ser precisados, de modo de cuantificar su magnitud y de evaluar la eficiencia en el logro del conjunto de objetivos de la empresa, para lo que pueden utilizarse diversos criterios además de la rentabilidad. Podría incrementarse la transparencia de los diversos flujos entre las empresas y el sector público; las condiciones salariales y de trabajo en general podrían tener variaciones de importancia respecto de las comunes al sector público. Cuando las economías de escala no son una condición determinante de su tamaño, las empresas públicas podrían ser divididas en unidades más pequeñas.

Las empresas públicas podrían, en la medida en que ello sea viable, ser sometidas a la competencia tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero podría buscarse una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, revisarlos cuantitativa y temporalmente. Las publicaciones sobre la contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente.

De otro lado, habría que poner mayor énfasis en hacer de las grandes empresas gubernamentales un pivote del cambio tecnológico, la investigación aplicada, el desarrollo de actividades que vengan a integrar los eslabonamientos interindustriales o la celebración de acuerdos de complementación regional.

La relación con los proveedores de cualquier origen debería ser más transparente y servir para promover la competencia entre estos, de modo de evitar la consolidación de relaciones prebendarias.

Todos los cambios señalados mejorarán la competitividad de las empresas públicas mediante modificaciones en su régimen de

incentivos y reglamentaciones. Por otra parte, existen casos en los que podrá aumentarse la importancia relativa del sector privado en la provisión de bienes y servicios, sea mediante la desreglamentación de actividades, el licenciamiento de concesiones, o la privatización de las empresas. Esta última es recomendable en actividades o sectores en los que existe competencia o en los que ella puede ser aumentada. El saneamiento y la racionalización deben preceder a la privatización en los casos en que ella sea aconsejable, ya que no necesariamente la seguirán.

Debería restringirse la práctica de "estatizaciones salvadoras" y en el caso de las actuales empresas públicas originadas de ese modo, analizar diversas alternativas: racionalización y venta, cierre definitivo o traspaso.

La situación de las empresas públicas concebidas para superar una falla o falta de mercado deber ser evaluada de modo realista. En los casos en que existen las precondiciones de desarrollo de mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado; en aquellos en que no se ha logrado inducirla, eventualmente pueden ser reorientadas o eliminadas.

En síntesis, el sector de las empresas públicas requiere una reconversión que permita optimizar su aporte al logro del desarrollo con transformación productiva y equidad. Para ello se necesita aplicar políticas globales que les otorguen mayor capacidad financiera y autonomía en un contexto de eliminación gradual de los subsidios y también políticas más precisamente enfocadas, según la situación particular de las respectivas empresas públicas.

6. Reglamentación de la economía

El exceso de controles, las redundancias y las demoras en los trámites podrían ser objeto de una reforma drástica, bien enfocada y cuyos resultados aparezcan pronto a la vista.

Es evidente que se requiere una demarcación más clara de las actividades que correspondan al sector público. Por otra parte, el sector público debería desarrollar una estrategia de intervención en términos de: priorizar su intervención, dado el monto finito de sus recursos; establecer normas de intervención claras y compasibles, de modo de no imposibilitar su evaluación social; despolitizar conflictos mediante la descentralización; y establecer correcciones institucionales que permitan compensar aumentos sostenidos de la intervención. 48/

Debe avanzarse en la liberación de trabas injustificadas a la actividad del sector privado. El régimen de incentivos y regulaciones sobre el que los agentes públicos y privados desarrollan sus expectativas deben ser lo más transparente posible; la estabilidad de las reglas del juego es también muy importante.

El sector privado tiene derecho a exigir como contrapartida al riesgo empresarial la estabilidad de las reglas del juego respecto de la propiedad y el marco macroeconómico. El estado, a su vez, debería subsidiar operaciones privadas sólo en condiciones y por plazos definidos.

En otros casos la reglamentación es una fuente de renta para agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste: los contratistas del estado. La estandarización de procedimientos, la publicidad de las operaciones y el carácter competitivo de las adquisiciones apuntan en la dirección de modificar estas relaciones prebendarias.

Desde otro punto de vista, en algunos países las elevadas inversiones realizadas en el pasado por el sector público en infraestructura y capital humano están entregando frutos. De ese modo se habrían ya creado las precondiciones del desarrollo privado, a partir de las cuales no se requeriría el mismo nivel de intervención pública.

La licitación de concesiones ha sido poco frecuente en la región. Sin embargo ella representa un importante potencial positivo de aumento de la productividad. 49/ Los frutos de dicho incremento deberían también beneficiar a los usuarios finales de las prestaciones licitadas, tanto en precios como en calidad del servicio.

7. Política de inversiones extranjeras

La acelerada y extendida liberalización de las políticas de inversión extranjera en prácticamente todos los países de América Latina durante la presente década --especialmente desde el inicio de la crisis de la deuda externa-- no ha logrado compensar la tendencia a la disminución de la inversión extranjera directa en la región. La participación de América Latina y el Caribe en el flujo mundial de inversión directa se ha reducido a su mínima expresión histórica, habiendo llegado a 5.3% en 1986-1987 (contra 12%-13% en el período 1977-1981). 50/

La verdad es que la política de inversiones extranjeras ha sido, con mucha frecuencia, un instrumento de mayor visibilidad que eficacia en el conjunto de la política económica. En la medida en que la explotación de recursos naturales ha cedido en importancia para la inversión extranjera directa a favor del sector industrial y de servicios, las condiciones económicas generales de la economía receptora han asumido creciente significación. El tamaño y la profundidad de los respectivos

mercados nacionales, la orientación a los mercados mundiales, el dinamismo económico, la mantención de los equilibrios macroeconómicos principales y la previsibilidad económica, son cada vez más determinantes de la evolución y de los resultados de la inversión extranjera directa en la economía receptora. La capacidad del medio industrial local para apoyar y complementar las actividades productivas de las empresas transnacionales es también una consideración de importancia cada vez mayor.

Por otra parte, en el pasado se buscó mediante la política de inversión extranjera --frecuentemente sin éxito-- contrarrestar la orientación global de la economía hacia el mercado interno y la falta de una política industrial efectiva, más allá del proteccionismo indiferenciado.

Subsisten importantes razones para mantener una política especial respecto de la inversión extranjera directa, en vistas a optimizar su aporte al desarrollo regional. Las razones para desarrollar y aplicar una política sectorial al respecto tienen como causa común las características específicas de las empresas transnacionales, vehículo principal de dicha inversión. Dichas empresas organizan su proceso productivo por sobre las fronteras nacionales, gracias a su mejor dotación de recursos tangibles e intangibles: estas características deben ser el punto de partida de la política de inversión extranjera. Dicha especificidad justifica y requiere una política que difiera en algunos aspectos de la referida a las firmas nacionales, como confirma la experiencia de los NICs asiáticos.

El potencial exportador de los empresas transnacionales deber ser un tema explícito en la política de inversión extranjera, para evitar que se mantenga la orientación hacia el mercado interno que ha caracterizado a dichas firmas. La mantención de un balance comercial positivo o con tendencia al equilibrio, es un objetivo legítimo, para cuyo logro se requieren políticas que sean por lo

menos neutrales respecto de las actividades de importación y exportación.

El aporte neto de divisas de la inversión extranjera directa en la cuenta de capital regional ha sido en general negativo. No cabe, por lo tanto esperar que por dicha vía se compense el flujo negativo de ahorro externo experimentado por la región a contar del inicio de la crisis de la deuda externa. Es posible, sin embargo, corregir la tendencia a disminuir el aporte de capital en el flujo de la inversión extranjera directa y el consiguiente aumento de la deuda externa contratada como inversión. De no lograrse dicha modificación puede plantearse un tratamiento diferente a ambos componentes del flujo de inversión. Los Fondos de Inversión Extranjera presentan características de interés y pueden ser adecuadamente reglamentados como canales de inversión extranjera.

La inversión extranjera financiada mediante la conversión de deuda externa presenta ventajas y desventajas. Su conveniencia estará determinada por la adicionalidad de recursos que dicha operación conlleve, lo que presupone que por dicha vía no se canalice inversión que se habría realizado de todos modos; por las características del sector en que se efectúe --es mejor en transables que en intermediación financiera, por ejemplo--; y por la distribución del descuento de la conversión entre las partes intervinientes.

Pese a las tendencias de la inversión extranjera directa reseñadas en los párrafos iniciales, las actividades de los empresas transnacionales en sectores extractivos son todavía de importancia. En los casos en que dicha actividad genera rentas --o beneficios extraordinarios en general-- se justifica una política que busque una participación local acorde con dicha realidad.

Ha sido frecuente que la política de transferencia de tecnología haya sido diseñada con un enfoque de balanza de pagos, buscándose de modo principal el atenuar las transferencias al exterior por dicha transferencia. Es evidente la necesidad de ubicar dicho proceso en otro marco, el de la política industrial y tecnológica.

Bajo el nombre algo equívoco de Nuevas Formas de Inversión Extranjera se agrupan normalmente modalidades de operación --algunas nuevas, pero la mayoría tradicionales-- que no corresponden al esquema habitual de las empresas transnacionales. Ellos incluyen las empresas conjuntas y las participaciones minoritarias; acuerdos para compartir la producción y de subcontratación; contratos de dirección, tecnología, licenciamiento o comercialización; acuerdos de desinversión programada; proyectos llave en mano; arreglos de retrocompra, cofinanciamiento y financiamiento múltiple; y contratos de riesgo, entre otras. Estas modalidades permiten desagregar las potencialidades de los empresas transnacionales para los países receptores y agregan versatilidad a las políticas en su respecto.

Otra razón para tener una política de inversiones extranjeras se relaciona con el impacto de las empresas transnacionales sobre la estructura y el dinamismo de los mercados en los países receptores. Los activos que caracterizan a dichas empresas suelen otorgarles un mayor poder de mercado sobre sus competidores; estos activos usualmente son fuente de externalidades que benefician o perjudican a otras empresas o consumidores. Desde otro punto de vista, los activos intangibles de los empresas transnacionales y la inexistencia de mercados formales en que ellos se transen dificulta la valoración de las inversiones realizadas y el control de los pagos por los respectivos servicios. 51/

Debería fijarse un marco amplio basado en principios orientadores tanto de la acción del gobierno como de las empresas transnacionales. Simultáneamente, la autoridad económica debe reservar flexibilidad negociadora para sí. La política debe ser activa y no exclusivamente reactiva; a través de diversos medios los países pueden buscar inversión para actividades en las que se haya definido su necesidad. Ella debe también ser selectiva, ya que las empresas transnacionales guardan profundas diferencias: el tipo de propiedad y dirección, insumos, proveedores y procesos productivos; el grado de integración local, el producto, mercado y compradores de que se trate implicarán aspectos diferentes a ser negociados.

La capacidad técnica de negociación con las empresas transnacionales es una inversión, ya que requiere personal especializado y medios suficientes. La negociación debe ser centralizada y la posición del país respecto de los puntos principales de la negociación debería estar clarificada con anterioridad al inicio de dicho proceso.

Naciones Unidas favorece el logro de acuerdos multilaterales sobre diversos temas relacionados con la inversión extranjera directa, en la que se planteen de modo equilibrado derechos y obligaciones de las empresas transnacionales y de los países receptores. Los Tratados Bilaterales de Inversión que se han multiplicado en este último tiempo deberían también observar este equilibrio, evitando limitarse a especificar las obligaciones de los países receptores.

Los incentivos deben ser proporcionados y eficientes respecto de los fines específicos buscados, evitando los excesos, así como su otorgamiento por períodos indefinidos o muy largos: deben ser precisos y temporales. Por otra parte, los requisitos de desempeño deben ser pocos y precisos respecto de los fines perseguidos. Su justificación es el reconocimiento de la

especificidad de las empresas transnacionales: mayor inserción en la economía internacional y mayor capacidad tecnológica.

8. Reforma administrativa

La administración pública ha experimentado un largo proceso de deterioro en casi todos los países de la región, el que se ha visto acentuado durante los esfuerzos de ajuste.

La administración pública expresa en una forma más clara la contradicción actual del estado: su situación actual es deplorable, pero es imposible prescindir de ella para poder enfrentar con éxito la próxima etapa del desarrollo regional. Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y sectoriales dependen críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de personas. 52/

La selección del personal, la capacidad de retener a los buenos administradores públicos --y de eliminar las deficiencias a este respecto-- y la capacitación del personal existente son todos temas de gran actualidad y significación, aún en un período de ajuste. 53/

La magnitud del gasto en administración pública en la región es lo suficientemente alto como para que una reforma del personal administrativo no demande financiamiento nuevo, en el mediano y largo plazo al menos.

En los niveles adecuados de la administración pública debe existir la capacidad técnica y política de dialogar con los actores económicos y sociales, de modo que se pueda llegar a acuerdos que establezcan o clarifiquen las reglas del juego.

En la administración pública existen dos niveles cuya importancia es frecuente ver disminuida en relación a la gestión propiamente dicha. Se trata de la capacidad de evaluar proyectos y la de evaluar resultados de las políticas aplicadas. 54/ Es frecuente que por carecer de ambos en el nivel y el modo que serían adecuadas, las administraciones intenten reformas que demandan más esfuerzos de los necesarios, son poco realistas, ignoran la experiencia habida en el tema respectivo, o las tres cosas a la vez.

9. El sector público y la equidad

En el tema de la equidad deben distinguirse dos aspectos diferentes; los distributivos y los redistributivos. Mientras los primeros se refieren principalmente al gasto social, los segundos tienen importantes connotaciones institucionales.

La existencia de grados crecientes de equidad es, además de un imperativo moral y un derecho de quienes son ciudadanos de un país a los frutos del progreso, un requisito de la transformación productiva. La viabilidad y el dinamismo de una estrategia de desarrollo se basa en la ocupación plena de los recursos existentes --especialmente los humanos--, en la obtención de un umbral de subsistencia que no quite sentido a la pertenencia en un sistema político y en la demanda extendida de bienes con valor agregado cada vez mayor. Los resultados de los gastos sociales son heterogéneos.

Por otra parte, los resabios tradicionales en las relaciones sociales dificultan el avance de la modernidad, salvo de manera aislada o espasmódica.

Las reformas en el ámbito institucional apuntan a posibilitar una mayor participación mediante la apertura de espacios de negociación y concertación social; un esfuerzo de importancia a

este respecto son las reformas laborales que favorezcan la organización y representación libre de los trabajadores.

En el ámbito institucional también se encuentran reformas que contribuyen a impedir la reproducción de formas atrasadas de relaciones sociales, tales como el latifundio o las relaciones serviles de trabajo.

La cobertura de los programas de seguridad social varía ampliamente en la región: en el caso de enfermedades y de maternidad el rango de la cobertura va de 79% a 6%; en el de las pensiones, de 81% a 12%, en este último caso con relación a la población económicamente activa (cuadro 17). 55/

En el corto plazo se requiere perfeccionar una política social que permita atender las necesidades más críticas de la población. Al respecto se debe utilizar la técnica de la focalización, esto es, debe intentarse que no existan filtraciones hacia grupos que no requieren de la asistencia específica de que se trata (Cuadro 18). 56/

La calificación de la fuerza de trabajo es un factor de base de la equidad. En términos más generales se requiere una política de formación de recursos humanos, en la que el estado es imprescindible.

Ha sido frecuente contraponer el uso de la técnica de la focalización con el criterio de universalidad, que es indispensable respecto de las necesidades más críticas que no logran generar demanda económica. La verdad es que son cuestiones de planos distintos, la focalización es, de hecho, una manera de hacer más eficiente el gasto social, no de disminuir su impacto positivo.

En la mayoría de los países se requiere una reestructuración y un aumento del financiamiento de los servicios sociales básicos; educación, salud, seguridad social.

10. Reforma del estado y sistema político

La reforma del estado requiere la voluntad social de ser lograda y dicha voluntad se expresa en el sistema político. Diversos aspectos de la reforma, tal como los expuestos en los números anteriores, pueden conciliar un grado variable de apoyo político pero también es probable que determinados grupos sociales y políticos favorezcan algunos y se opongan a otros. Por ejemplo la reforma del estado requiere financiamiento; apoyo social a la idea de mantener determinados equilibrios macroeconómicos --incluyendo el convencimiento de que la inflación es un problema; una concepción más técnica y menos prebendaria de la gestión pública; y apoyo social a la idea de un compromiso redistributivo por parte del estado. La ingeniería política que se requiere para lograr una coalición reformista exitosa no es un aspecto técnico, sino irreductiblemente político.

Desde otro punto de vista, la reforma del estado puede ir creando su propia demanda en la medida en que se empiezan a ver resultados y que los problemas y sus posibles soluciones entran en el debate político.

Se requiere un sinceramiento social. La sociedad debe estar dispuesta a financiar las iniciativas que está dispuesta a aprobar, ya que de otro modo las cuentas no cierran. 57/ El "estado impositivo" implica una contractualidad en que medios y fines sean explicitados y decididos democráticamente.

CONCLUSIONES

Contrariamente a lo que suele pensarse, no es sencillo generalizar sobre el sector público en la economía de América Latina y el Caribe. Su significación es variada y heterogénea: la relación gasto público/PIB fluctúa entre 9% y 54%, y la correspondiente a variables más específicas --inversión, empleo, intermediación financiera, comercio exterior-- es también bastante dispersa. La extensión y profundidad de las funciones de regulación económica y de bienestar social varían también entre los distintos países.

Para fines analíticos puede perfilarse una caracterización del sector público regional. En varios países éste tiene un papel importante en el proceso de ahorro-inversión, la distribución del ingreso y el desarrollo social, así como en la reglamentación de un conjunto de precios estratégicos para el funcionamiento de la economía y el desarrollo tecnológico. Su actividad productiva se ha concentrado en los sectores de infraestructura, energía y comunicaciones; en menor medida en la producción de insumos y bienes intermedios y ella es baja en los sectores de manufacturas de mayor elaboración, destacando allí una fuerte presencia de las empresas transnacionales, especialmente en las ramas con mayor componente de tecnología.

El sector público regional difiere del de los países desarrollados en que interviene más directamente en la producción de bienes y servicios y es un mayor empleador; por otra parte, realiza menos transferencias para gasto social y dedica una mayor parte al pago de intereses; los impuestos al capital son considerablemente más bajos en América Latina. En cuanto a la comparación con el sector público de los países en desarrollo de Asia se advierte que el sector público regional pone un mayor énfasis relativo en el gasto social y uno menor en defensa; ejerce

una regulación menos selectiva y en ocasiones, más incoherente y tiene menor participación en sectores industriales de punta.

Desde otro punto de vista, es conveniente evitar un enfoque de "elenco incompleto" cuando se analiza el sector público regional. La imagen de un sector privado pujante, pero frenado por un sector público distante y ajeno es atractivamente sencilla, pero demasiado simple. La relación entre el sector público y el sector privado nacional y transnacional de América Latina y el Caribe se caracterizó por complementariedades y acomodos recíprocos, más que por divergencias y confrontaciones. Este tipo de relación fue una de las características que definieron el estilo de desarrollo de la región y cuyas bases fueron debilitándose hasta ser expuestas, luego del colapso de la modalidad de financiamiento externo prevaleciente hasta 1982.

A las universales "fallas de mercado" en paralelo con las "fallas del estado" --reconocidas en la literatura-- se agregan en la región extendidas imperfecciones de mercado. El sistema económico resultante se ha caracterizado en su conjunto por bajos niveles de productividad, rentismo, distorsiones en los precios y escasa incorporación del progreso tecnológico.

Han existido, por lo tanto, bases para una intervención pública "correcta" y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública. De hecho, la intervención del sector público en la economía tuvo un papel positivo en diversos aspectos del período anterior del desarrollo regional, especialmente en el establecimiento de algunas bases del crecimiento en las que el sector privado no invertía por su propia debilidad, su aversión al riesgo, o ambas cosas.

La intervención del sector público adoleció de diversas debilidades en el área de producción de bienes y servicios, de incentivos y regulaciones, de fomento del desarrollo social y la

equidad y en la propia administración pública. Por otra parte, ella fue perdiendo efectividad como resultado de varios procesos relacionados: la base impositiva se erosionó, mientras continuaron expandiéndose las funciones sociales y económicas públicas, así como las transferencias a diversos grupos sociales; no existió un relevo oportuno por parte del sector privado en un conjunto de sectores en los que se habían creado las precondiciones del desarrollo privado. Las condiciones de recepción de la inversión extranjera directa restringieron el aporte potencial de ésta al desarrollo regional, al limitar sus operaciones a los respectivos mercados nacionales y otorgarles un grado de protección y subsidio injustificado. Ha existido también "falla del estado" en la región.

La causa de la actual crisis del estilo de desarrollo regional es más compleja que la mera presencia, erosionadora de su entorno, de un sector público ineficiente y semiparalizado. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejar en vez de acercar a la comprensión de la realidad. En dicha interacción el sector público con frecuencia ha adolecido de muchos de los defectos que se le critican, por lo que tampoco se trata de adoptar una actitud autocomplaciente: el estado no es el "resultado" de la sociedad; es parte activa de ella.

El desplome de la modalidad de financiamiento externo existente hasta 1982 afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que éste se hizo cargo de la deuda privada y de la puesta en práctica del ajuste a las nuevas condiciones. El sector público ha debido enfrentar mayores responsabilidades financieras con menos medios, para lo cual ha ajustado aumentando su demanda de crédito interno y bajando gastos corrientes e inversión, lo que, dadas las características del proceso de ahorro-inversión de la región, es particularmente perjudicial.

Dicho colapso actualizó una agenda impracticable para las economías nacionales: ajuste recesivo con transformación productiva y simultáneas y elevadas transferencias netas al exterior. El sector público aparece como el "financista de último recurso" de todas las cuentas, lo que es poco realista, especialmente si se consideran sus características ex-ante de la crisis.

El conjunto de tareas que se ha impuesto al sector público después de 1982 excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía en la mayoría de los países. Hoy el sector público tiene menos recursos y menor capacidad de administrarlos adecuadamente y sin embargo, tiene mayores responsabilidades y problemas que atender. Al sector público se le pide que simultáneamente sirva la deuda, reduzca su gasto, invierta menos, pague peores salarios y que sea más eficiente. Y todo esto en un contexto de reducción de su participación agregada en la economía y de aporte potenciado a la transformación productiva regional. El sector privado, por su parte ha solido refugiarse en el sector público, disminuir su inversión y mantener elevados niveles de capital fuera de la economía nacional.

El sector público tiene un papel principal en los esfuerzos de ajuste, tanto por su diversificada participación económica y social de pre-crisis, como por su condición natural de regulador de la economía nacional. La direccionalidad de los esfuerzos de ajuste del sector público es un tema de la mayor relevancia; ha sido frecuente, sin embargo, que el papel que se ha asignado a este sector en el ajuste sea exclusivamente el de su propia reducción. La verdad es que cualquier receta homogénea está condenada al fracaso respecto de una realidad tan heterogénea.

Como resultado de estos objetivos contradictorios e irrealizables se ha deteriorado aún más el desempeño del sector

público. Este presenta serios vacíos en el cumplimiento de algunas funciones principales, tales como la atención pública de las necesidades básicas y el fomento de la equidad, la mantención de un conjunto de equilibrios básicos y el evitar algunos estrangulamientos centrales: divisas, ahorro e inversión. El tipo de ajuste público que se ha llevado a cabo a devenido perverso.

La administración pública tiene un papel fundamental en diversas propuestas de ajuste. Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y sectoriales dependan críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de administradores públicos. Se hace indispensable una reforma administrativa que ponga al estado en capacidad de administrar su papel.

Parece necesario proponer una solución también de carácter sistémico, que incluya al sector público, sin limitarse a él. Esta propuesta debe incluir una delimitación de las actividades públicas y, de modo principal, una revisión del conjunto de incentivos y regulaciones pertinentes al sector público, al privado --nacional y transnacional, según sus especificidades-- y al conjunto de la economía. Es necesario sustituir un enfoque meramente "cuantitativo" de la participación del sector público en la economía, por otra que considere las características del conjunto del sistema económico y analice el sector público con ese prisma. De este modo el debate se traslada del plano ideológico o filosófico a uno más práctico: de organización, recursos humanos, interacción política, administración pública, etc., si bien la propuesta y decisión sobre la delimitación público / privado corresponden por su naturaleza a la esfera política.

La reforma del estado requiere la voluntad social de ser lograda y dicha voluntad solo puede configurarse en el sistema político. Diversos aspectos de dicha reforma corresponden a intereses no coincidentes o incluso contradictorios, de allí el papel irreemplazable de la política en el logro de la - o las- coaliciones reformistas.

Antes de plantear objetivos para el sector público en relación al desarrollo regional conviene determinar del modo más realista posible cuales son las restricciones --financieras, administrativas y de personal-- en las que estos deben enmarcarse. Si antes de la crisis no todo era posible de modo simultáneo, las restricciones hoy son, sin duda mayores. Por otra parte, las necesidades han aumentado y también el costo potencial de los errores. Si bien debe rechazarse la visión simplista que plantea la reducción del sector público como medio y como fin, también es cierto que las políticas públicas deben pasar por una prueba de factibilidad en relación a la brecha fiscal y a la brecha de la balanza de pagos: las que no lo logran serán, más que buenas o malas, políticas inviables.

Debería aumentarse el nivel del ahorro público y de subsistir el desajuste entre gastos e ingresos del sector público debería ser resuelto de modos más favorables para la economía que los actuales, esto es, con menor efecto inflacionario, menos desplazamiento de la inversión pública y privada y menos desatención del gasto social dirigido a los pobres. Para ello se requiere reducir las transferencias financieras netas al exterior, aumentar la eficacia en la recaudación impositiva y poner las bases de una reforma tributaria. Por otra parte, sería adecuado disminuir los gastos corrientes, mantener los niveles de inversión mejorando su rendimiento y focalizar el gasto social.

El reconocimiento de las restricciones de corto plazo no puede implicar el abandono de políticas económicas de largo plazo,

orientadas a lograr un ajuste estructural de la economía. El sector público es también un actor de importancia en el proceso de transformación productiva. En primer lugar, mediante la mantención de una marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscales. En segundo lugar a través de una revisión profunda del régimen de incentivos y regulaciones, de modo de hacerlo más transparente y de acercar las condiciones económicas a niveles de mayor competencia y productividad. En tercer lugar mediante políticas sectoriales; pocas, selectivas y orientadas a crear o apoyar ventajas comparativas dinámicas. Y en cuarto lugar, vía participación pública directa.

Existe consenso en el carácter irremplazable del sector público en la búsqueda de una mayor equidad. Ello se concreta en diversos planos: el gasto social orientado a los más necesitados de la sociedad, la calificación de las personas para mantener empleos productivos y el aumento de la participación social. El logro de estos objetivos requiere la reorganización de las políticas sociales de corto y mediano plazo, incluyendo los servicios sociales básicos.

Una característica central del sector público de la región es su heterogeneidad en el terreno productivo, de provisión de servicios y de la regulación, así como en cuanto a su capacidad administrativa y de gestión. Las diversas modalidades de ajuste en el sector fiscal en varios casos han reforzado esta heterogeneidad. De allí la necesidad de replantear el análisis convencional sobre el sector público de la región, yendo más allá de los promedios que no representan bien a país alguno ¿Con qué tipo de políticas algunos países han obtenido un mayor grado de estabilización que otros?, ¿cuáles serían los pasos necesarios para lograr un ajuste eficiente? ¿Qué lecciones pueden extraerse para los demás países? Por ahora, estas preguntas permanecen en la agenda de investigación.

A N E X O 1

Cuadros Estadísticos

Cuadro 1

Ingresos y Gastos a/ del gobierno en relación al PIB, países seleccionados
(en porcentajes)

Año	Países en Desarrollo				Países Desarrollados	
	América Latina y el Caribe		Asia <u>b/</u>		Ingresos	Gastos
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos		
1976	21.3	25.4	18.6	23.3	36.3	41.1
1977	23.2	25.8	18.7	22.8.	36.8	40.2
1978	23.5	26.6	19.0	23.4	36.5	40.5
1979	23.5	25.5	19.9	24.4	36.7	40.4
1980	24.3	26.9	19.4	24.9	37.9	42.1
1981	24.3	29.4	20.3	25.5	38.7	43.3
1982	25.0	32.3	19.8	25.5	39.4	44.8
1983	25.4	33.0	19.7	25.3	38.9	54.1
1984	23.9	29.9	20.1	25.5	39.0	43.9
1985	nd	nd	20.9	26.7	39.6	44.2
1986	nd	nd	nd	nd	39.5	43.9

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1988, p.p. 101, 102, 112 y 113.

a/ Gastos y préstamos concedidos, menos reembolsos de los gobiernos centrales, estatales y locales.

b/ Incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Sri Lanka y Tailandia.

Cuadro 2
GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL EN RELACION AL PIB
(en porcentaje)

	Participación	Ultimo año
Surinam	53.9	1986
Brasil	43.4	1986
Trinidad y Tabago	37.9	1979
Barbados	36.3	1986
Argentina	34.6	1986
Bolivia	33.5	1984
Panamá	32.6	1986
Chile	30.1	1987
México	27.6	1984
Uruguay	26.0	1984
Venezuela	22.7	1979
Costa Rica	22.5	1985
Colombia	18.2	1983
R. Dominicana	14.6	1985
Guatemala	13.8	1983
Paraguay	8.6	1986

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1988, p.113.

Cuadro 3

PARTICIPACION DE LA INVERSION BRUTA FIJA PUBLICA
EN LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
(en porcentajes)

País	1970	1975	1980	1983	1988
Bolivia	55.9	39.0	51.7	nd	nd
Costa Rica	9.5	13.2	20.1	21.0	nd
Chile	43.6	40.2	26.2	47.5	nd
Ecuador	34.6	28.6	27.2	29.5	29.4
México	33.0	41.4	43.0	44.3	29.3
Perú	27.3	36.3	36.2	39.3	20.9
Venezuela	23.6	35.5	49.2	69.1	14.7
Uruguay	26.1	34.2	31.8	37.3	nd

Fuente: CEPAL, salvo Chile, cuya fuente es CIEPLAN

nd: no disponible

Cuadro 4

**ESTRUCTURA POR RUBRO DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LAS PRIMERAS 50 EMPRESAS
DEL SECTOR PUBLICO DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1983**
(porcentaje)

Rubro de actividad económica	Argentina ^{a/}	Brasil	Colombia	Chile	México	Venezuela
1. Agricultura	..	..	..	..	..	..
2. Minería	..	4.7	..	48.8	1.6	2.3
3. Industrias manufactureras	(13.1)	(14.2)	..	(7.8)	(12.0)	(9.4)
3.1 Bienes de consumo no duraderos	4.8	2.9	..	..	7.3	..
3.2 Bienes intermedios	8.3	11.3	..	6.5	4.7	9.4
3.3 Industria automotriz	..	..	..	..	..	..
3.4 Bienes de capital	..	..	..	1.3	..	..
3.5 Línea blanca	..	..	..	..	..	..
4. Energía	48.6	70.3	72.7	38.1	77.5	63.9
4.1 Petróleo	32.7	62.6	65.7	26.5	77.5	58.9
4.2 Electricidad	15.9	7.7	7.0	11.6	..	5.0
4.3 Carbón	..	..	..	..	..	..
4.4 Otros combustibles	9.2	..	..	..	..	..
5. Construcción	..	..	..	..	..	..
6. Comercio	..	2.9	6.9	..	0.8	1.7
7. Transportes	..	..	..	..	..	..
7.1 Ferroviario (o terrestre)	3.0	2.6	..	..	1.8	..
7.2 Aéreo	7.0	..	..	2.0	1.9	1.1
7.3 Marítimo	3.7	..	7.7	..	0.8	0.6
8. Comunicaciones	13.0	5.3	12.7	3.2	3.6	2.5
9. Finanzas	..	..	..	..	..	..
10. Salud	..	..	..	..	..	..
11. Educación	..	..	..	..	..	..
12. Otros	2.4	..	..	..	..	18.4
Total primeras 50 empresas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.	100.0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología "Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina", Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe No.1, septiembre 1985, cuadro No.6.

^{a/} 1982.

Cuadro 5

PRIMERAS 50 EMPRESAS POR VENTA DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1983: TOTAL E INDUSTRIA MANUFACTURERA,
PARTICIPACION DE FIRMAS DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO
(en millones de dólares de 1983 y porcentajes)

T i p o d e E m p r e s a s							
Países	Estatales		Privadas nacionales		Extranjeras		Total
	Total	Industria	Total	Industria	Total	Industria	
Argentina <u>a/</u>	37.1	9.3	24.5	39.4	38.4	51.4	100.0
Brasil	47.4	21.8	20.8	16.5	31.8	61.7	100.0
Colombia	24.3	-.-	53.8	71.3	21.9	28.7	100.0
Chile	50.7	14.4	33.4	54.2	15.9	31.4	100.0
México	65.9	23.1	24.5	48.9	9.6	28.0	100.0
Venezuela	72.9	23.1	18.3	49.1	8.8	27.7	100.0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología "Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina", Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe No.1, septiembre 1985, cuadros 2 y 3.

a/ 1982.

Cuadro 6

EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL, VALOR AGREGADO COMO PORCENTAJE DEL PIB NO AGRICOLA
E INVERSION FIJA COMO PORCENTAJE DE LA INVERSION BRUTA
(a precios corrientes)

	1981	1982	1983	1984	1985
Brasil					
- valor agregado	4.7	3.5	3.4	3.7	3.5
- inversión fija	25.8	30.0	26.9	24.4	17.5
Costa Rica					
- valor agregado	-0.1	0.2	6.5	7.9	5.3
- inversión fija	31.3	23.2	17.9	17.1	13.2
Chile					
- valor agregado	10.3	13.0	16.1	nd	nd
- inversión fija	13.9	17.5	22.8	29.3	27.5
Jamaica					
- valor agregado	nd	nd	nd	23.3	nd
- inversión fija	nd	nd	nd	11.0	nd
México					
- valor agregado	6.9	11.6	14.8	14.4	12.7
- inversión fija	25.3	24.3	21.8	19.1	nd
R. Dominicana					
- valor agregado	2.1	2.7	3.0	3.3	0.6
- inversión fija	6.1	7.4	5.3	7.0	nd
Venezuela					
- valor agregado	31.0	26.8	26.4	32.1	nd
- inversión fija	41.9	52.2	51.3	52.2	nd

Fuente: Govindan Nair y Anastasios Filippides, How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficits in developing countries - and why?, Background paper for the 1988 Development Report, Banco Mundial, WPS 45, 1989, Cuadro 2.1.

Cuadro 7

FLUJO FINANCIERO NETO DEL GOBIERNO A LAS EMPRESAS PUBLICAS
(en porcentaje del PIB)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Promedio	
										Hasta 1982	Desde 1983
Bolivia	-3.7	-4.0	-2.5	-4.4	-4.6	-4.1	-2.2	-2.5	nd	-3.9	-2.3
Brasil	nd	nd	nd	nd	3.4	3.2	2.7	2.3	1.1	3.3	2.0
Colombia	nd	nd	nd	-1.9	-0.8	-0.3	0.0	nd	nd	-1.0	nd
Costa Rica	nd	nd	nd	nd	1.1	0.0	0.1	-0.5	-0.2	nd	-0.2
Chile	nd	nd	nd	-7.5	-5.4	-6.7	-7.0	-0.6	-8.0	-6.5	-5.2
Ecuador	0.2	0.2	0.5	0.6	2.0	1.9	0.5	0.6	0.8	1.0	0.7
El Salvador	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.3	0.2	-0.4	-0.5	0.5	-0.2
Guatemala	nd	1.8	2.2	2.2	3.3	2.0	1.2	0.5	0.7	2.3	0.8
Honduras	nd	1.1	0.7	2.7	2.4	2.5	2.3	5.1	2.7	1.9	3.3
Jamaica	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	2.3	4.2	nd	nd
México	1.2	1.3	1.2	1.7	1.8	1.7	2.0	2.1	2.2	1.5	2.1
Perú	0.9	0.9	0.5	0.6	0.2	0.2	0.3	0.3	nd	0.5	0.3
R. Dominicana	0.3	0.6	1.6	1.0	0.2	0.3	0.2	0.2	2.8	0.8	1.1
Uruguay	-1.1	-0.5	-1.0	-2.2	-2.7	-2.4	-2.1	-1.6	-2.6	-1.7	-2.1
Venezuela	1.1	0.9	-2.5	-0.4	0.2	0.9	0.3	0.1	nd	-0.2	0.2

Fuente: Govindan Nair y Anastasios Filippides, How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficit in developing countries - and why?, Background paper for the 1988 Development Report, Banco Mundial, WPS 45, 1989, Cuadro 2.4.

nd: no disponible

Cuadro 8

PARTICIPACION DEL DEFICIT DE LAS EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL EN EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO
(en porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	x
Argentina	50.8	33.5	41.4	32.6	32.9	57.0	41.4
Bolivia	-27.0	-51.6	-17.3	-3.2	8.0	nd	-18.2
Brasil	nd	116.7	104.6	153.3	150.0	68.6	118.6
Chile	147.3	341.5	-166.8	-233.7	4.5	349.0	
Costa Rica	nd	61.8	66.3	41.3	-25.7	52.8	55.5
R. Dominicana	78.7	68.3	39.3	35.2	39.1	556.2	136.1
Ecuador	55.5	52.9	54.8	61.5	67.3	nd	58.4
México	38.6	20.1	13.7	35.2	35.5	30.3	28.9
Perú	62.1	43.2	57.2	25.4	36.8	nd	55.8
Uruguay	223.1	-75.2	-8.6	-27.3	-50.1	-73.5	
Venezuela	-78.8	208.5	69.0	69.7	30.6	nd	59.8

Fuente: Govindan Nair y Anastasios Filippides, How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficit in developing countries - and why?, Background paper for the 1988 Development Report, Banco Mundial, WPS 45, 1989, Cuadro 2.2.

nd: no disponible

Cuadro 9

GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

País	Número de gobiernos regionales	Número de gobiernos locales	Donaciones de otros niveles de gobierno como porcentaje total de ingresos y donaciones correspondientes a los gobiernos locales en el año indicado	Gasto de los gobiernos locales como porcentaje del gasto público total en el año indicado	
Argentina	23	1.617	..	..	..
Bolivia	9	..	47.8	1.8	(1984)
Brasil	25	3.991	72.2	6.3	(1985)
Colombia	24	967	41.5	9.1	(1983)
Costa Rica	..	85	14.3	3.9	(1985)
Chile	..	317	..	8.0	(1986)
Ecuador	19	136	6.3	12.4 a/	(1980)
El Salvador	..	262	..	5.8 b/	(1978)
Guatemala	..	328	8.3	4.6	(1983)
Honduras	..	281	7.4	7.5	(1976)
México	32	2.376	1.5	2.9	(1984)
Nicaragua	..	135	..	..	..
Panamá	..	66	2.4	2.0	(1985)
Paraguay	..	193	5.2	4.6	(1984)
Perú	180	1.578	..	..	..
R. Dominicana	..	126	73.3	5.0	(1985)
Uruguay	..	19	8.4	8.2	(1984)
Venezuela	20	189	61.4	2.4	(1979)

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1987.

a/ como porcentaje del gasto de los gobiernos central, regionales y locales.

b/ como porcentaje del gasto de los gobiernos centrales y locales

Cuadro 10

VARIABLES SELECCIONADAS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL: COMPARACION
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA CON LOS PAISES DESARROLLADOS
(en porcentaje del gasto total)

Tipo de gasto	1981			1982			1983			1984			1985			1986		
	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A
Subsidios y otras transferencias corrientes	32.1	46.1	22.7	36.1	46.7	23.2	33.1	46.5	22.8	33.7	45.8	23.3	31.3	44.6	23.7	31.3	48.3	23.3
Pago de intereses	9.6	7.6	7.5	12.7	8.3	8.5	16.4	8.8	10.0	19.7	9.7	11.5	22.4	10.7	11.5	27.3	11.8	12.7
Gastos de capital	16.5	5.2	21.1	15.1	5.2	20.2	11.8	4.7	19.5	10.7	4.4	18.2	10.4	4.7	18.1	9.6	5.6	17.4
Suelo y salarios	18.4	11.3	14.1	16.5	11.0	14.3	15.9	10.9	15.0	15.7	11.1	15.3	15.4	10.7	14.9	14.3	11.5	15.4

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1988, p.p. 70-77

ALC: América Latina y el Caribe

PD: Países desarrollados

A: Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Sri Lanka y Tailandia).

Cuadro 11

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL: AMERICA LATINA Y EL CARIBE, ASIA Y PAISES DESARROLLADOS
(en porcentaje de los ingresos totales)

	Ingresos Impositivos									INGRESOS NO IMPOSITIVOS					
	Ingreso y Utilidades			Seguridad Social			Bienes y Servicios Nacionales			Comercio y Transacciones Internacionales					
	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A
1981	23.1	38.8	29.3	17.0	31.9	0.2	30.6	17.7	32.5	13.6	1.3	19.2	16.5	8.5	15.9
1982	20.7	38.0	30.0	17.2	32.9	0.2	30.3	17.1	32.3	14.4	1.2	19.0	17.3	8.9	15.8
1983	17.9	36.8	28.8	16.7	33.7	0.2	36.3	17.2	4.0	9.8	1.2	19.2	17.9	9.4	15.0
1984	19.5	36.7	27.1	17.0	33.9	0.2	36.9	17.4	32.5	8.6	1.3	19.7	18.1	9.3	17.8
1985	20.0	37.1	27.4	16.7	33.7	0.3	34.6	17.1	32.7	8.5	1.3	20.0	19.7	9.5	16.4
1986	20.7	37.4	23.6	18.8	34.7	0.3	34.4	16.8	34.1	9.1	1.3	20.1	15.4	8.9	18.9
1987	nd	38.5	23.1	nd	34.5	0.3	nd	16.6	32.8	nd	1.2	21.4	nd	8.1	19.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1988, p.p. 52-57.

ALC: América Latina y el Caribe

PD: Países Desarrollados

A: Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Srilanka y Tailandia).

nd: no disponible

Cuadro 12

INGRESOS IMPOSITIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(en % del producto nacional)

	ALC		A		PD	
	A las ganancias y el capital	Total	A las ganancias y el capital	Total	A las ganancias y el capital	Total
1976	3.6	18.8	5.0	15.7	nd	31.7
1977	3.9	19.9	5.0	15.4	nd	32.3
1978	3.9	19.6	4.8	15.9	nd	32.2
1979	3.9	19.6	5.4	13.9	nd	32.3
1980	3.9	20.6	5.7	13.5	14.1	33.2
1981	3.9	19.8	5.9	13.7	14.1	33.7
1982	3.7	20.3	5.5	13.4	13.9	34.0
1983	3.5	20.2	5.4	13.4	13.1	33.4
1984	3.5	19.0	5.2	13.4	13.1	33.5
1985	3.8	nd	5.2	14.0	13.5	33.8
1986	3.8	nd	nd	nd	13.4	33.8

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistic Yearbook 1988, pp. 104-107.

ALC: América Latina y el Caribe.

PD: Países Desarrollados

A: Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Srilanka y Tailandia).

nd: no disponible

Cuadro 13.

DEFICIT PUBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL EN RELACION AL PIB
(en porcentaje del PIB)

	Países en desarrollo		Países desarrollados
	América Latina y el Caribe	Asia	
1976	3.0	4.0	4.2
1977	2.1	3.3	3.4
1978	2.3	3.6	3.4
1979	1.5	3.6	3.1
1980	2.3	4.3	3.4
1981	4.5	4.7	3.8
1982	6.9	4.8	4.4
1983	6.4	4.3	5.6
1984	6.2	3.9	5.0
1985	8.4	5.0	5.0
1986	nd	nd	4.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance
Statistics Yearbook 1977, p.p. 72 y 73.

nd: no disponible

Asia: Incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del
 Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Srilanka y Tailandia.

Cuadro 14

AMERICA LATINA Y EL CARIBE, PAISES SELECCIONADOS: DEUDA
EXTERNA PUBLICA O CON GARANTIA ESTATAL
(en porcentaje)

País	Participación Pública
Perú	69.1
Venezuela	69.1
Uruguay	72.0
Chile	73.1
Brasil	74.0
México	76.7
Costa Rica	76.8
Jamaica	79.0
Colombia	81.3
Argentina	83.5
Ecuador	86.5

Promedio no ponderado	76.5

Fuente: Banco Mundial, World Development Report 1989,
p.p. 204-205.

Cuadro 15

COEFICIENTE INVERSION BRUTA FIJA PUBLICA/PRODUCTO INTERNO BRUTO
(en dólares de 1980)

País	Períodos			
	1975-81	1982-84	1985-87	1988
Chile <u>a/</u>	5.5 <u>b/</u>	5.1	9.2	
Ecuador	6.2	4.9	5.0	
México	9.6	7.6	5.8	
Perú	5.6	6.4	4.3	

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Sección de Cuentas Nacionales.

a/ Estimaciones extra oficiales. Ver Osvaldo Larrañaga, "El déficit del sector público y la política fiscal de Chile, 1978- 1987, CEPAL, mimeo, junio, 1989.

b/ 1978- 1981.

Cuadro 16

GOBIERNO CENTRAL DE PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS POR FUNCION
(en porcentaje del gasto total)

	1981	1982	1983	1984	1985
1. Defensa	5.9	6.2	6.1	6.1	4.5
2. Seguridad social y bienestar	25.6	24.1	24.5	24.3	20.4
3. Educación	10.8	9.7	9.5	9.8	8.9
4. Salud	4.8	4.8	4.6	4.9	4.4
5. Vivienda	1.9	1.4	2.0	2.7	1.4
6. Asuntos económicos y servicios	26.4	21.7	22.6	19.5	17.8
a) Minería, manufacturas y construcción.	3.5	3.2	3.6	2.2	2.1
b) Agricultura y otros.	5.7	4.5	5.4	3.6	3.4
c) Combustible y energía.	2.0	2.7	3.9	3.1	3.3
d) Caminos	2.2	2.0	2.8	2.6	2.3
e) Otros transportes y comunicaciones.	4.5	3.6	3.5	3.3	3.0
f) Otros	8.1	5.6	3.7	4.8	3.8
7. Otras funciones	24.6	32.7	30.7	32.7	42.7

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistic Yearbook 1988, p.p. 59-69.

Cuadro 17

PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA,
COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES, 1980

Países	Enfermedad / Maternidad (como porcentaje de la población total)	Pensiones (como porcentaje de la población total)
Argentina	78.9	69.1
Bolivia	25.4	18.5
Colombia	11.6	22.4
Costa Rica	76.0	68.3
Chile	67.3	61.7
Ecuador	7.9	23.2
El Salvador	6.2	11.6
Guatemala	14.2	33.1
Panamá	50.3	45.6
Uruguay	68.5	81.2
Venezuela	45.2	49.8

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina", Estudios e Informes de la CEPAL No.43, LC/G.1334, enero, 1985.

Cuadro 18

PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE INGRESOS EN LOS SUBSIDIOS A LA
EDUCACION SUPERIOR: PAISES Y AÑOS SELECCIONADOS
(en porcentajes)

País	Grupo de Ingresos			Año
	40% más bajo	40% medio	20% más alto	
Argentina	17	45	38	1980
Chile	12	34	54	1982
Costa Rica	17	41	42	1982
Rep. Dominicana	2	22	76	1980
Uruguay	14	52	34	1982

Fuente: Petrel, 1987.

ANEXO 2

Evaluación instrumental de las políticas públicas */

*/ Extractado de Eugenio Lahera, "Evaluación instrumental de políticas públicas", Revista de Administración Pública No.6, Universidad de Chile, diciembre, 1980.

Dentro del campo de la optimización de la función de administración pública, la evaluación de políticas públicas representa un curso medio, de características bien definidas. Con ella se persigue obtener una opinión informada sobre alguna política particular, el grado de eficiencia con que ella es aplicada, así como sugerencias sobre vías de alternativa para lograr los fines establecidos con la mayor eficiencia posible.

La evaluación sistemática de las políticas públicas (PP) permite realizar un diagnóstico certero de su eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones de alternativa.

La evaluación instrumental de la PP tiene como objetivo generar y presentar información a quienes las diseñan, sobre sus resultados y la manera más eficiente de realizar sus objetivos.

En el análisis de una PP pueden considerarse tres aspectos distintos respecto de los cuales procede una evaluación: formulación, implementación y resultados de la política específica.

Las PP son cursos de acción desarrollados por el gobierno en relación a un objeto determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y los diversos grupos sociales. Estos cursos de acción pueden ser positivos o negativos, esto es, consistir en acciones u omisiones, así como en una combinación de ambas, respecto de diversos aspectos de una realidad determinada. La existencia de las PP puede derivarse de disposiciones escritas o de la práctica burocrática, y las puede haber generales y específicas, directas e indirectas, universales y particulares.

Además de las políticas con un objetivo específico, existen PP de "segundo grado". Estas son políticas complejas, resultantes de la aplicación simultánea de una combinación de políticas

específicas. En la práctica, en la medida en que el objeto de las PP sea más general, existe un mayor número de dichas políticas que lo afectan; inversamente, mientras más general la PP, afectará a más sectores de la realidad.

Las diversas PP afectan a la situación o condición que constituye su objeto de modos muy variados y, en algunos, ni obvios ni directos. De allí la necesidad de realizar un esfuerzo por precisar las relaciones entre políticas y realidad, más que por describir exhaustivamente las categorías de políticas, formalmente definidas. Deben explorarse los campos de fuerza creados por las PP que se sobreponen a la realidad preexistente y relevarse su intensidad diferencial.

Al iniciarse la evaluación de una PP respecto de un objeto determinado, es necesario especificarla en detalle en todos los aspectos que afectan a dicho objeto. Dicho de otra manera, ¿qué variables del accionar estatal afectan a este objeto?, ¿de qué manera lo alteran o condicionan? La respuesta debe incluir todas las variables necesarias --y no más de las necesarias-- que tengan una repercusión significativa sobre él.

Los objetivos o fines de las PP son los resultados esperados en relación con su objeto. Las preguntas importantes para precisarlos son: ¿cuáles son los resultados óptimos que se esperan?; ¿cuál es el resultado mínimo aceptable, de no lograrse el cual debe considerarse fracasada la política?

El cumplimiento de fines precisos es más fácil de evaluar; por otra parte, la imprecisión de los fines amplía la discrecionalidad de aplicación de las PP. Por esta razón, si los objetivos son demasiados imprecisos para intentar su evaluación, deberá intentarse reformularlos de un modo apropiado, siempre y cuando esta reformulación no altere, a juicio de la autoridad que diseñó la política, su contenido original. En algunos casos extremos, la imprecisión de los objetivos puede ser tal que la

evaluación resulte prácticamente imposible; en tales circunstancias, es útil reconocerlo a tiempo.

Si los objetivos han sido elaborados en nivel de programas y subprogramas, deben también ser precisados en esos niveles. En el caso contrario, es útil avanzar en la comprensión del modus operandi real de la implementación de las PP.

Para determinar el efecto de las PP sobre el aspecto de la realidad que se buscó modificar, debe conocerse también la situación ex-ante. Para evaluar los cambios producidos por la introducción de las PP, controlando al mismo tiempo otros factores intervinientes, puede utilizarse una metodología cuantitativa o analítica, o una combinación de ambas.

Como resultado de la utilización de uno de los métodos señalados, o de otros tales como el análisis sistémico, o de una combinación de ellos, debe obtenerse un cuadro de los resultados reales de las PP. Estos resultados deben luego compararse con los objetivos de las PP. Ellos pueden estar dentro del campo de los fines buscados, y en ese caso debe evaluarse su rendimiento respecto del nivel óptimo esperado en el diseño e implementación. En varias situaciones existirán factores extraños cuya influencia sobre los resultados haya sido más decisiva que cualquier factor de las PP; ellos también deben ser considerados cuidadosamente.

Los objetivos de las PP pueden presentar problemas en su mismo nivel de formulación. Pueden ser mutuamente incompatibles --incluso contradictorios-- o presentar alguna incompatibilidad con objetivos de otras PP. Pueden también ser poco realistas o no guardar proporción con las condiciones del aspecto de la realidad hacia el cual están orientados. Por otra parte, pueden existir diferencias en la concepción que de ellos tengan distintas autoridades del mismo nivel o de diferentes niveles. La imprecisión de los objetivos en el nivel de programas u operaciones puede también atentar contra el éxito de las PP.

En cuanto a la implementación de las PP, pueden distinguirse dos niveles: el de los recursos y el de las operaciones o funcionamiento. El primero incluye recursos humanos y materiales que la administración dedica en forma total o parcial a la implementación de las PP, así como un arsenal de nuevas condiciones de funcionamiento que el gobierno puede crear o inducir en los diversos ámbitos en los que decide actuar, utilizando su capacidad de dictar normas generales de cumplimiento obligatorio. El nivel de las operaciones se refiere al modo concreto en que dichos recursos son utilizados en la consecución de los objetivos de las PP.

Los recursos humanos y materiales públicos, así como los privados de los cuales el gobierno puede disponer para la implementación de las PP, pueden ser adecuados o insuficientes para la obtención de los fines perseguidos. Aspectos importantes y posiblemente determinantes son también la oportunidad de la asignación y la calificación, en el caso de los recursos humanos, en relación a las necesidades. La adecuación de los recursos a las necesidades está también relacionada con el modo como ellos son utilizados por los distintos niveles de la administración, y de allí la necesidad de estudiar el funcionamiento concreto de las unidades administrativas correspondientes.

La eficiencia de la utilización de los recursos existentes depende de varios factores. Algunas preguntas importantes en este sentido son: ¿existe una distribución de funciones?, ¿es ella adecuada?; ¿qué tipo de coordinación y dirección delegada se presenta?; ¿existen áreas sin encargados específicos?, ¿presenta ello problemas?; ¿qué importancia tienen las tareas de implementación de las PP en el conjunto de tareas del sector?; ¿existen mecanismos de solución de conflictos?; cuando existen usuarios, ¿se consideran sus condiciones particulares en la implementación de la política?; ¿existen redundancias o circuitos de operación innecesarios?; ¿cómo se adaptan los recursos

preexistentes a las nuevas circunstancias? Esta última pregunta es importante, dada la tendencia de la administración a redibujar los fines de acuerdos a los instrumentos. ¿Es la conveniencia administrativa actual la forma más eficiente posible de organizar los medios?

Un aspecto de importancia es la confirmación a los largo de la cadena administrativa de los objetivos generales de las PP. ¿Son ellos correctamente percibidos y fraccionados operacionalmente de un modo que no los distorsione?; si se producen distorsiones, ¿de qué tipo son?, ¿existe una distorsión sistemática basada en algún tipo de funcionalidad administrativa?

Un aspecto instrumental respecto al anterior es la existencia de información administrativa eficiente; ¿cuáles son los canales de información existentes?, ¿pueden las dudas generadas en la implementación de las PP hacer el camino inverso hacia donde estas fueron diseñadas?

La modificaciones sugeridas debieran incluir una especificación de las alternativas posibles, cuyo rango está determinando por las opciones estratégicas preestablecidas; una predicción de las consecuencias de cada una de ellas y de respectivas posibilidades de ocurrir, de sus costos y necesidades; una estimación de las consecuencias probables en relación a los objetivos perseguidos, y una proposición de alternativa para ser adoptada. Para fundamentar esta proposición podrá relacionarse la variable causal propuesta con el resultado deseado mediante un modelo deductivo prescriptivo. La proposición puede incluir también la creación de mecanismos de evaluación permanentes, o al menos de criterios que determinen la necesidad de revisar una política antes que ella fracase totalmente.

Notas

- 1/ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones, LC/G.1440, noviembre 25, 1986.

- 2/ La proporción de las bolsas latinoamericanas con el respectivo producto nacional bruto es baja en general: 4.3% en México; 5,4% en Brasil; 13% en Venezuela; y 28.9% en Chile. The Economist, agosto 8, 1988.

- 3/ En el caso de Brasil, por ejemplo, el BNDES realizó préstamos al sector privado desde 1975 con una corrección monetaria prefijada en 20%. De los US\$3.200 millones prestados por dicha vía un 74% resultó una transferencia patrimonial directa, la que a su vez generó otras ganancias. Véase Sheila Najberg Privatização dos recursos públicos - os empréstimos do sistema BNDES do sector privado nacional com correção monetária parcial, Tesis de maestría, PUC - Río de Janeiro, agosto 1989. En el caso de Chile con ocasión de la crisis financiera de 1982 el sector público subsidió al sistema financiero y los deudores externos en alrededor de US\$6.000 millones. Véase Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall, Política Fiscal y ajuste en Chile, CEPAL, noviembre 1989.

- 4/ Fernando Fajnzylber, "Technical change and economic development: issues for a research agenda", Seminario Technology and long-term economic growth prospect, Banco Mundial, Washington, noviembre, 1989.

- 5/ Banco Mundial World Development Report 1987, p.76.

- 6/ Joseph Stiglitz, Economics of the Public Sector, Norton & Company, New York, 1986.

- 7/ Al respecto véase los trabajos de Paul Rosentein-Rodan "Problems of industrialization in Eastern and South Eastern Europe", Economic Journal, junio-septiembre 1943; Harvey Leibenstein, Economic backwardness and economic growth, New York, Wiley and Sons, 1957; Albert Hirschman, The strategy of economic development, New Haven, Yale University Press, 1958 y Alexander Gerschenkron, Economic Backwardness in historical perspective, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1962. Sobre el tema existe una extensa bibliografía de la CEPAL.

- 8/ Joseph Stiglitz, "Market failures and development", American Economic Review, Vol.79, No.2, mayo, 1989.

- 9/ Ray Rees, Public enterprise economics, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.

- 10/ John Toye, Dilemmas of development, IDS, Sussex.
- 11/ Deepak Lal, "The misconceptions of "development economics", Finance and Development, junio, 1985.
- 12/ Véase al respecto James Buckanan y Gordon Tullock The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. An Arbor, Universidad de Michigan Press, 1962; George Stigler "The theory of economic regulation" the Bell Journal of Regulation, 1971; y Sam Peltzman "Towards a more general theory of regulation" Journal of Law and Economics, 1976.
- 13/ Pablo Spiller "La economía política de las regulaciones a las industrias: un informe con implicaciones para estudios de regulaciones en países en desarrollo", Estudios de Economía, Universidad de Chile, Vol. 15 No.3, diciembre, 1988.
- 14/ Alberto Pera, "Desregulation and privatisation in an economy-wide context", OECD Economic Studies No.12, Primavera 1989.
- 15/ Joseph Ramos, "El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del rol del estado a la luz de la crisis". Seminario sobre Estrategias de desarrollo, Universidad Católica de Chile, 1989.
- 16/ Banco Mundial, World Development Report 1983.
- 17/ Por otra parte, se ha destacado que la clasificación del gasto del gobierno es, con frecuencia, discutible o inconsistente. Para el caso de Colombia, véase Luis López "La realidad de la inversión pública en Colombia", Economía Colombiana, No. 231-214, enero-febrero 1989, pp. 17-25.
- 18/ Oscar Altimir, Desarrollo, crisis y equidad en América Latina, Seminario "Prebisch y los problemas del desarrollo de América Latina", Santa Fe, 14-16 de junio 1989.
- 19/ Gary Gereffi, "Rethinking development theory: insights from East Asia and Latin America", Sociological Forum, Vol.4, No.4, otoño, 1989.
- 20/ Oscar Altimir, Op. Cit.
- 21/ Al respecto véase Rogerio Furquim Werneck Public sector adjustment to external shocks and domestic pressures in Brazil, 1970-1985, Departamento de Economía PUC, Río de Janeiro, Texto para discusión No. 163, 1989. También Osvaldo Larrañaga "El déficit del sector público y la política fiscal de Chile", 1978-1987, CEPAL, mimeo, junio 1989.
- 22/ Véase al respecto, Whang In-Joung, "The role of government in economic development: the korean experience" Asia Development Review, Vol.5, 1987, pp. 70-88.

- 23/ Mitsuhiro Kagami, "The role of government in developing economies" en A. Bianchi, M. Kagami y O. Muñoz The role of government in economic development, Institute of Developing Economies, Tokio, JRP, serie No.77, marzo, 1989.
- 24/ Jeffrey Sachs, Social conflict and populist policies in Latin America, Nacional Bureau of Economic Research Paper No. 2897, 1989.
- 25/ Mitsuhiro Kagami, Op. Cit. p.139.
- 26/ S. M. Collins, y W.A., Park, "External debt and macroeconomic performance in Korea" en Jeffrey Sachs (Eds) Foreign debt and economic performance, Universidad de Chicago, 1989.
- 27/ José Braga, A crise da divida externa e a "crise fiscal", IESP, Sao Paulo, julio 1978.
- 28/ Sobre el último tema véase, Michael Mortimore, "Conducta de los bancos acreedores de América Latina", Revista de la CEPAL, No. 37, abril 1989, pp. 7-28.
- 29/ Nicolás Eyzaguirre, "Ahorro e inversión bajo restricción externa y fiscal", Revista de la CEPAL No. 38, agosto 1989. Véase también, Juan Carlos Lerda, Efecto fiscal de los planes de estabilización de precios, CEPAL, mimeo, julio 1989. Luiz Bresser Pereira, Da crise fiscal a reducao da divida, Foro Nacional: Ideas para la modernización de Brasil, Río de Janeiro, 23-25 octubre 1988.
- 30/ Sobre políticas fiscales por país véase Banco Interamericano de Desarrollo, "El sector público en América Latina, Magnitud, estructura y tendencias", Anexo B de La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina 1984 y Jorge Marshall y Klaus Schmidt-Hebbel, América Latina: la política fiscal en los años ochenta, CEPAL LC/L.490, 1989.
- 31/ Nicolás Eyzaguirre, Op. Cit.
- 32/ CEPAL, Panorama Económico de América Latina 1989, LC/G.1574, septiembre 1989.
- 33/ William Easterly, Fiscal adjustment and deficit financing during the debt crisis, Banco Mundial WPS No. 138, enero 1989, Ajay Chhiber y Jarad Khalilzadeh-Shirazi, 1988.
- 34/ William Easterly, Op.Cit. En opinión del autor se ha intentado una investment-led contraction of absorption.
- 35/ Rudiger Dornbusch y Alejandro Reynoso, "Financial factors in economic development", American Economic Review, mayo 1989, pp. 204-209.
- 36/ Joseph Ramos, "El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del rol del estado a la luz de la crisis". Op.Cit., 1989.

- 37/ CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988, diciembre 20 de 1988.
- 38/ Sobre la relación entre las brechas de ahorro-inversión, la del balance de pagos y la del presupuesto fiscal véase Nicolás Eyzaguirre, Op.Cit.
- 39/ Al respecto véase Robert Devlin, The new international management of the Latin American debt problem, Seminario "Prebisch y los problemas del desarrollo de América Latina", Santa Fe, 14-16 de junio de 1989.
- 40/ Marcelo Selowsky "Preconditions necessary for the recovery of Latin america's growth", Latin American Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22-23 junio 1989.
- 41/ Información de Intrados Group, Washington, en The Journal of Commerce, 5 de julio, 1989.
- 42/ Rudiger Dornbusch "Reducing transfer from debtor countries", MIT, mimeo, abril 1989.
- 43/ Jorge Marshall y Klaus Schmidt-Hebbel, América Latina: La política fiscal en los años ochenta, CEPAL, Serie Política Fiscal No 2, LC/L.490, mayo 1989. Véase también Vito Tanzi y Ke-young Chu, Fiscal policies for stable and equitable growth in Latin America, Seminario "Prebisch y los problemas del desarrollo de América Latina", Santa Fe, 14-16 de junio de 1989.
- 44/ Sobre el tema véase, Winston Fritsch y Gustavo Franco, "Key issues on industrial promotion: the current Brazilian debate", National Bureau of Economic Research, Universidad Católica de Rio de Janeiro, Fedesarrollo, Second annual international seminar on economics, Bogotá, 30 de marzo-1 de abril de 1989.
- 45/ Morris Teubal, "Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológico: la aplicabilidad del concepto de las distorsiones de mercado", División conjunta CEPAL/ONUDI, 1989.
- 46/ Mario Castillo, "Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo", mimeo, CEPAL, 1989.
- 47/ Sobre el tema véase, Eugenio Lahera, "La privatización en América Latina y el Caribe", Cono Sur, Vol. VIII, No 2, enero-febrero 1989 y Raymond Vernon, "Aspectos conceptuales de la privatización", Revista de la CEPAL, No 37, abril 1989, pp. 153-160.
- 48/ Joseph Ramos, "El enfoque neo-estructuralista... Op. Cit.
- 49/ Sobre las condiciones óptimas de licitación véase David Sappington y Joseph Stiglitz "Privatization, information and incentives", Journal of Policy Analysis and Management, Vol.6

No 4, 1987.

- 50/ Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Statistics, varios años.
- 51/ Alejandro Jadresic, "La inversión extranjera directa en Chile: tendencias y problemas pendientes", mimeo, CEPAL, 1989.
- 52/ Sobre este tema véase Arturo Israel The changing role of the state: institutional dimensions, Seminario "The world economy, Latin America and the role of the Inter-American Development Bank, Washington, octubre 1989.
- 53/ Al respecto véase Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo Enhancing capabilities for administrative reform in developing countries, ST/ESA/SER.E/31, 1983. También Enrique Groisman, "Criterios y estrategias para la reforma administrativa, El Bimestre, Buenos Aires, diciembre 1988.
- 54/ Al respecto véase el Anexo 2. Evaluación instrumental de las políticas públicas.
- 55/ Al respecto véase G.A. Mackenzie, Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience, Fondo Monetario Internacional, WP/88/21, febrero, 1988.
- 56/ Sobre focalización véase Erik Haindl y Carl Weber Impacto redistributivo del gasto social, Documento de Investigación No 79, Departamento de Economía, Universidad de Chile, diciembre 1986 y Jorge Rodríguez, La distribución del ingreso y el gasto social en Chile 1983, ILADES, diciembre 1985.
- 57/ Joseph Schumpeter, "La capacidad fiscal del estado tiene límites, no sólo en el sentido obvio en que sería válido también para una comunidad socialista, sino también en un sentido mucho más restringido y, para el estado fiscal, más penoso. Si los deseos del pueblo exigen gastos públicos cada vez mayores, si se destinan cada vez más medios a fines para los que los individuos no los han producido, si es cada vez mayor el poder que está detrás de esos deseos y, finalmente, si todas las partes del pueblo son conquistadas por ideas enteramente nuevas sobre la propiedad privada y las reformas de vida, entonces, el estado fiscal habrá cumplido su ciclo y la sociedad tendrá que depender de otras fuerzas motoras para su economía distintas del autointerés. Ciertamente puede alcanzarse este límite, y con él la crisis de la que el estado fiscal no sobrevivirá. Sin duda, el estado fiscal puede derrumbarse". "La crisis del estado impositivo", International Economic Papers No 4, Mac Millan 1954, p.24.